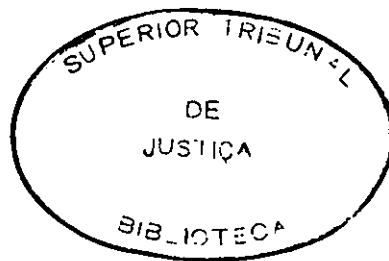


**A LEI 7.505/86:  
SUAS CONDIÇÕES DE EFICÁCIA**

**TAÍS BORJA GASPARIAN**



**São Paulo, dezembro de 1989.**

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	
BIBLIOTECA M. OSCAR SARAIVA	
Nº	DATA
15352	13/08/90

T  
008(81)(094)  
92492



BDJur

<http://bdjur.stj.gov.br>

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
APRESENTADA AO DEPARTAMENTO  
DE FILOSOFIA E TEORIA GERAL  
DO DIREITO DA FACULDADE DE  
DIREITO DA USP

## INDICE

I - INTRODUÇÃO.....	1
II - AS FUNÇÕES DO DIREITO NO ESTADO INTERVENCIONISTA.....	18
II.1-Direito positivo e Liberalismo econômico.....	18
II.2-Direito positivo e intervencionismo econômico: a extrafiscalidade.....	27
II.3-O Direito e sua Função Promocional.....	33
II.4-A Função Promocional do Direito: a eficácia jurídica.....	43
III - AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E CULTURA NO ESTADO INTERVENCIONISTA.....	53
III.1-O Processo de Construção Institucional da Área cultural.....	54
III.2-A Criação do Ministério da Cultura: histórico.....	64
IV - A LEI DE INCENTIVOS FISCAIS À CULTURA.....	72
IV.1-Histórico.....	75
IV.2-A Lei nº 7.505/86.....	81

V - A LEI Nº 7.505/86: SUAS CONDIÇÕES DE EFICÁCIA.....	100
V.1-O Direito como Instrumento de Promoção Cultural....	100
V.2-Conclusão.....	112
 BIBLIOGRAFIA.....	 117
 ANEXOS.....	 125
Projeto de Lei apresentado pelo presidente José Sarney em março de 1985.....	 125
Projeto apresentado pelo Ministério da Cultura.....	133
Projeto de Junho de 1986.....	136
Lei 7.505/86 de 02/07/86.....	143
Decreto 93.335, de 03/10/86.....	149
Portaria 292, de 23/07/86.....	158
Portaria 401, de 10/11/86.....	161
Decreto 93.852, de 22/12/86.....	161
Portaria 444, de 22/12/86.....	162
Portaria 002, de 15/01/87.....	163
Portaria 126, de 29/01/87.....	163
Portaria interministerial 001, de 18/02/87.....	164
Portaria 181, de 06/03/87.....	165
Instrução Normativa 50, de 15/04/87.....	166
Portaria 048, de 24/06/87.....	171
Portaria 062, de 08/07/87.....	171
Portaria 345, de 31/08/87.....	172
Portaria interministerial 002, de 24/11/87.....	173

Decreto 95.485, de 14/12/87.....	173
Portaria 028, de 09/02/88.....	174
Decreto 95.756, de 26/02/88.....	174
RÉSUMÉ.....	176

## I - INTRODUÇÃO

"No Brasil não medra esforço em continuidade, ainda não existe uma verdadeira consciência permanente de cultura, e as iniciativas e progressos, por qualquer motivo e às vezes sem motivo nenhum, de repente viram água e morrem. Está mais que provado que nenhuma grande orquestra se sustenta sem a proteção dos governos ou dos capitalistas. Nós temos que por os capitalistas de parte, porque eles já se dedicaram completamente à caridade, protegendo as forças negativas da vida, mendigos, velhice desamparada, doentes incuráveis. Só podemos contar com o Go... quer dizer, com os poderes públicos. Ora, os poderes públicos são totalmente ignaros, não sabem o que é uma orquestra; e contanto que haja qualquer simulacro de orquestra prá tapar a boca dos jornais, basta" (Mário de Andrade, in O BANQUETE).

As relações entre Estado e Cultura, e entre capital e Arte, em nosso país, são antigas e tem sido criticadas, louvadas ou apenas comentadas em prosa e verso. Em O BANQUETE<sup>1</sup>, de Mário de Andrade, a cena se passa

---

1-Cf. ANDRADE (1977 p.142/143).

durante um jantar luxuoso, onde os convivas discorrem, dentre outros assuntos, sobre música e arte em geral. Numa evidente referência ao modelo platônico, tanto pelo título da obra quanto pela forma dialogada pela qual são expostas as idéias, essa obra não parece pretender, entretanto, criar uma filosofia mediante um procedimento dialético. Pelo contrário, o modo didático e expositivo pelo qual são apresentadas as situações revela muito mais uma intenção pragmática que, somada ao iniludível toque irônico dos grandes modernistas - basta dizer que o banquete ocorre no município de "Mentira" -, faz dessa obra um ensaio combativo e crítico sobre a condição da arte no Brasil.

Publicado inicialmente sob a forma de crônicas na "Folha da Manhã", em 1944, O BANQUETE nem por isso é um livro preso ao seu tempo. No trecho acima citado, por exemplo, pelo menos duas referências são atuais, em se tratando de Brasil. A primeira delas diz respeito à inexistência de uma verdadeira consciência permanente de cultura que possa agregar, num conjunto programático, as diversas ações executadas pelo poder público. A segunda refere-se mais precisamente à relação Estado e Cultura e ao caráter no mais das vezes perfunctório, quando não meramente retórico, das iniciativas estatais na área cultural. Ao abordar, portanto, dois temas de tal importância, a questão de uma política cultural e da intervenção do Estado nessa área, a citação de Mário de Andrade - ainda que situada no contexto de um banquete cultural imaginário e quase antropofágico - fornece, como veremos, alguns parâmetros precisos para nossa reflexão.

Porque este trabalho pretende analisar e as condições de eficácia da lei federal nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que instituiu benefícios fiscais na área cultural. Insere-se essa lei dentre aquelas normas que vêm



sendo acionadas pelo poder público em razão de políticas desenvolvimentistas que, de modo geral, vêm caracterizando a atuação do Estado nestas duas últimas décadas<sup>2</sup>. Instituidora de incentivos fiscais, como de resto tantas outras o foram e são, a referida lei é um exemplo marcante desse gênero de intervenção estatal, e configura uma importante e polêmica tentativa, por parte do governo, de implantar uma política cultural minimamente articulada.

Revela-se, portanto, a lei nº 7.505/86, propícia a uma análise mais específica por três motivos em particular. Em primeiro lugar, identificando-se o contexto de sua promulgação, verifica-se que tal Lei apareceu num momento em que diversos outros planos de incentivos fiscais estavam sendo suprimidos ou, de qualquer modo, revistos e reduzidos. Em face do questionamento das características qualitativas da intervenção do Estado na economia que se fez presente nos últimos anos, muitas alterações foram feitas na política econômica brasileira quanto à validade, ao alcance e à eficácia dos incentivos fiscais como técnica de estímulo ao desenvolvimento de setores específicos da economia e da sociedade. Em segundo lugar, também desperta interesse o fato da mencionada lei consubstanciar uma inovação quanto à destinação dos recursos gerados pelo incentivo instituído. A área cultural, até então, jamais fora contemplada com uma iniciativa similar. Por último, salienta-se o fato de a Lei nº 7.505/86 ter ocupado um espaço "remodelado" de controle cultural.

A par de ter surgido - como veremos neste trabalho -em meio a aplausos do setor cultural, por potencialmente representar uma possibilidade de canalização

---

2-Verificar, nesse sentido, TRUBEK (1971).

de recursos a essa área, a lei "Sarney", como afinal se tornou conhecida, parece ter surgido na esteira da evolução de mecanismos de direcionamento e controle culturais que, de um modo ou de outro, foram acionados no decorrer da história nacional especialmente a partir da década de sessenta. Como será analisado, da mesma forma que, na década de 30, o Estado aparecia como o grande detentor dos instrumentos que possibilitavam a realização cultural e nas de 60/70 a produção de "símbolos" nacionais, conjuntamente com a censura, dirigiam o processo de formação cultural, e regulavam suas manifestações, a lei "Sarney", em 1986, veio a exercer um controle similar. Muito menos pelo literal sentido do texto legal do que pelas posteriores regulamentações que vieram a reger a aplicação dos recursos financeiros e a realização das atividades, o fato é que essa lei passou não apenas a permitir que o Estado tivesse o poder de supervisionar diversas realizações culturais como também, e em consequência disso, propiciou que sua própria aplicação fosse, em certa medida, comprometida.

Com efeito, a mobilização verificada nos meios artísticos e culturais em torno da lei "Sarney" parecia indicar, num primeiro momento, que igual interesse surgiria da parte de possíveis investidores. No entanto, os aportes aplicados na área cultural, em decorrência da lei, em nada se assemelharam à vasta quantidade de solicitações de cadastramento por parte das entidades culturais. Isso revelou que havia um descompasso entre os que pretendiam desenvolver a sua força criativa e os que deveriam viabilizá-la financeiramente. Muitas razões podem ser atribuídas a esse descompasso, sobretudo razões que desemboquem no problema da crise econômica pela qual passa o país. Entretanto, uma vez que a lei em questão beneficia com o abatimento no Imposto de Renda cada aplicação cultural, por que motivo essas aplicações ocorreram em níveis tão inferiores, tanto numérica quanto qualitativamente, ao desejado?

O progressivo aumento de portarias, resoluções normativas e atos declaratórios que passaram a regulamentar a aplicação da lei "Sarney" acabaram por tornar os procedimentos de tal forma complexos, que terminaram por confundir até mesmo os próprios investidores. Isso sem falar dos óbices que foram criados para que qualquer doação, patrocínio ou investimento fosse efetivado. Do lado das entidades culturais a situação não é mais alentadora. Os problemas surgem a partir do cadastramento no Ministério da Cultura, que é o primeiro passo para as entidades poderem receber os recursos. O cadastramento, sem dúvida necessário para colocar um mínimo de ordem nas aplicações, e também para permitir a fiscalização, acabou por alcançar um grau de complexidade assustador, fazendo-se necessária uma gama praticamente inumerável de documentos que visam suprir uma falta de organização em outras áreas da administração pública. Assim, a exigência de "alvará de funcionamento" da entidade, para o cadastramento, por exemplo, na verdade pouco tem a ver com o seu desempenho na área cultural e muito menos com as operações formalmente previstas na lei "Sarney". Todas essas crescentes exigências impostas à aplicação da lei acabaram por torná-la menos eficaz do que se esperava, e muito menos do que sugeria o seu "boom" inicial, sem contar que apenas algumas delas foram instituídas oficialmente<sup>3</sup>.

É verdade que, por falta de dados estatísticos confiáveis, ainda não é possível uma verificação exata sobre a real aplicação da lei em questão. Mesmo porque, embora haja cálculos referentes à canalização de recursos particulares à área cultural após a sua promulgação<sup>4</sup>, o mesmo não ocorre com referência ao período que a antecedeu, não sendo

---

3-Verificar, nesse sentido, meus artigos publicados na Folha de S. Paulo em 14.11.87 e 05.12.87 respectivamente, sob os títulos "Mitos que cercam a aplicação da lei 'Sarney'" (pg.a10) e "Entraves ao Mecenato" (pg.a14).

4-De acordo com o Jornal do Brasil de 13.02.89(pg.06), estimava-se que, desde sua criação até o final de 1988, a lei "Sarney" já teria concedido NCz\$ 93 milhões de benefícios.

possível uma análise comparativa sobre o incremento das aplicações nesse setor. Vale dizer, de resto, que a própria falta de dados numéricos sobre o montante que, anteriormente à promulgação da lei em questão, era destinado pela iniciativa privada às produções culturais, é em parte devido exatamente ao fato de, até então, não existir um órgão ou mesmo um simples controle centralizador dessa área.

Por esse motivo é que, à luz dos estudos jurídicos e sociológicos de Norberto BOBBIO sobre a relação entre o surgimento de novos mecanismos de controle social e o desenvolvimento sócio-econômico do Estado moderno, e levando em consideração o fato de que o surgimento de sanções premiais manifesta-se como uma reação do Estado interventor, de modo a tornar o ordenamento jurídico mais eficaz, analisaremos, neste trabalho, o contexto e as condições de aplicabilidade da lei nº 7.505/86. Pois, como oportunamente será desenvolvido, os estudos de BOBBIO demonstram que, concomitantemente à assunção, pelo Estado, de funções reguladoras, fiscalizadoras e planejadoras nas áreas econômica e social, foi também o direito desenvolvendo uma função por ele chamada "promocional", isto é, programadora, diretora e estimuladora, por meio de sanções premiais. Assim, a ampliação e transformação das funções econômicas do Estado interventor seriam, ao mesmo tempo, causa e efeito do aparecimento de técnicas de organização e normas de encorajamento que acabaram não por substituir, mas ao menos por fazer incluir, no âmbito dos ordenamentos jurídicos contemporâneos, o binômio incremento/promoção ao lado daquele caracterizado pela proteção/repressão. A lei "Sarney", ao consubstanciar a instituição de benefícios fiscais, não só representa um exemplo de sanção premial, como foi acima mencionado, mas também é fruto de um deliberado processo de construção institucional e intervenção estatal na área cultural.

É evidente que a contribuição de BOBBIO, ao contrapor analiticamente a visão tradicional do ordenamento jurídico como uma ordem na qual a validade das normas é determinada pela ordem hierárquica em que estão dispostas à uma visão do ordenamento como um instrumento de controle social, registra duas visões distintas, porém interdependentes: uma estrutural e outra funcional. De fato, na medida em que se entende o direito positivo não apenas pelo seu caráter sistêmico, lógico e coerente, capaz de gerar segurança e certeza, mas sim enquanto em instrumento de controle e direcionamento social é que se pode abarcar toda a sua dimensão funcional. Pois é partindo de uma concepção de caráter "funcionalista" que a resposta à pergunta sobre a função social do direito o considera como um sistema de controle social.

A concepção do direito positivo, como um sistema de controle social parte do princípio de que a organização da complexidade social foi sempre da maior importância no desenvolvimento da sociedade, concorrendo, atualmente, para o condicionamento ou estruturação da organização social, diversos fatores, que vão da família à religião, da televisão à escola, da atividade profissional ao Direito. Assim, a socialização, entendida como o conjunto de processos e mecanismos pelos quais as pessoas se tornam membros de uma comunidade societária permite que, em contextos sociais complexos e estratificados, sejam estabelecidos mecanismos de integração e coesão de comportamentos. Esses mecanismos e processos de socialização expressam-se por diversos modos e meios, que vão das técnicas de controle e prevenção sociais, as quais impõem normas de comportamentos, ou induzem determinadas atitudes, a técnicas que acabam por fazer com que determinados comportamentos sejam internalizados pela comunidade social<sup>5</sup>.

---

5-Cf. FARIA (1988 p.100).

Contudo, como esses mecanismos de integração não são suficientes, faz-se necessário que, em sociedades com um certo grau de complexidade, haja também instâncias formais de controle social, das quais o direito positivo é o maior expoente<sup>6</sup>.

Tal como se apresenta atualmente nas nossas sociedades, o direito exerce um importante papel no contexto de redução de complexidades sociais, econômicas, políticas, e administrativas, em termos espaciais e temporais. Pois a primeira consequência dessas complexidades, nos dias de hoje, é a existência dos mais variados tipos de conflito, resultantes das inevitáveis e inexoráveis tensões e clivagens das relações humanas. E é exatamente na regulação e administração desses conflitos que atua o Direito, mediante a coação, a indução ou a própria repressão institucionalizada. De fato, diante da enorme gama de possibilidades que encerra o comportamento humano em sociedades complexas, isto é, estruturalmente diferenciadas, o Direito atua não apenas de forma impositiva, mas também como um redutor de expectativas, de modo a fazer com que a uma dada conduta corresponda uma reação, segundo um padrão, mais ou menos estabelecido, de alternativas. Funcionalmente, então, o Direito garante as expectativas sociais contra as "contingências" provenientes da alta complexidade social, mediante a indução a determinados comportamentos, exercendo, assim, o controle social.

Ocorre, todavia, que a própria expressão "controle social" carece de maiores precisões que não se relacionam apenas a questões conceituais ou etimológicas<sup>7</sup>. Referem-se, na maior parte das vezes, ao contexto tanto

---

6-Cf. ATIENZA (1986 p.61).

7-Cf. ATIENZA (1986).

histórico quanto sócio-econômico em que é usada. Aplicada ao Direito, à expressão controle social pode ser atribuído o sentido de a) supervisor do funcionamento de outras instituições, ou de b) direcionador de condutas. Note-se que a diferença entre os sentidos pode evocar as diversas funções do Estado, conforme se pensa no Estado liberal burguês tradicional ou no Estado Intervencionista de inspiração social-democrata (Estado Previdenciário). Para aquele, o Direito é um instrumento de controle social na medida em que tem por função, dentre outras, a fiscalização da aplicação das normas, das instituições e do comportamento da sociedade como um todo. Para este, entretanto, o Direito assume uma função eminentemente diretiva, induzindo e comandando a organização social. Assim, na mesma medida em que as funções do Estado foram adulteradas e aumentadas na transição do Estado liberal ao intervencionista, as funções do direito positivo também se modificaram. Pois enquanto que para o Estado liberal clássico o Direito assume um papel coerente com a postura de expectador adotada pelo próprio Estado, com relação ao Estado intervencionista é a postura de protagonista das relações econômicas e sociais a que é assumida pelo Direito.

Nesse aspecto há que se fazer duas considerações. Em primeiro lugar, é evidente que o rápido desenvolvimento e difusão da perspectiva "funcionalista", em oposição à "estrutural" guarda estreita relação com o desenvolvimento e assunção de novas funções por parte do Estado interventor<sup>8</sup>. Em segundo, porém não menos essencial do ponto de vista deste trabalho, é indubitável que o interesse pela questão da função do Direito está diretamente relacionada à expansão da Sociologia Jurídica no âmbito de análise do próprio Direito. Como diz BOBBIO, em estudos em torno dos quais há aplausos quase unânimes entre juristas e sociólogos, não é

---

8-Verificar, nesse sentido, BOBBIO (1984 p.89 e seguintes).

necessário insistir sobre o "estreito nexó existente entre teoria estrutural do direito e ponto de vista jurídico de um lado, e entre teoria funcional do direito e ponto de vista sociológico por outro: basta pensar na expulsão do ponto de vista sociológico da teoria pura do Direito de Kelsen, que é a quinta-essência do formalismo jurídico, e na importância que têm tido as investigações sobre sociedades menos complexas que as sociedades modernas, para ser dado o devido crédito ao problema da função ou das funções do Direito"<sup>9</sup>.

É óbvio que não se está a propugnar que a Sociologia Jurídica se reduziria à análise das funções do Direito. Nem mesmo se pretende, neste trabalho, discutir a problemática das relações entre teorias funcionais e Sociologia Jurídica ou estabelecer ligações entre esta e o direito positivo ou, ainda, verificar os papéis históricos que Durkheim, Marx e Max Weber, só para citar alguns nomes, desempenharam na constituição da chamada Sociologia Jurídica<sup>10</sup>. O que se pretende, isso sim, é apenas identificar o plano em que este trabalho se situa, pois no âmbito da análise que se procederá, às contribuições "funcionalistas" de Bobbio será somado o ponto de vista sociológico.

No âmbito da divisão tradicional do trabalho teórico no campo das Ciências Sociais e do universo jurídico, a Sociologia Jurídica é ainda vista como uma ciência recente. No domínio do ensino e da investigação ela constituiu-se, durante muito tempo, como uma reflexão originada basicamente na sociologia geral e, conjuntamente, na própria Filosofia do Direito, tendo posteriormente conquistado sua autonomia. Além disso, em termos pragmáticos, seu campo de

---

9-Cf. BOBBIO (1984 p.90).

10-Verificar, nesse sentido, CARBONIER (1979).



exploração cingiu-se, também durante muito tempo, aos fenômenos relacionados ao próprio direito positivo ou, melhor dizendo, à Teoria Geral do Direito. Atualmente, entretanto, vige uma concepção mais lata, que estende a Sociologia Jurídica a todos os fenômenos sociais nos quais está compreendido um elemento de direito, mesmo que este esteja combinado com outros. Não é outra coisa que afirma Miguel REALE, por exemplo, quando diz que "a Sociologia Jurídica não visa à norma jurídica como tal, mas sim à sua eficácia ou efetividade, no plano do fato social". Isto é: ela não tem função normativa, no sentido de instaurar modelos de organização e de conduta. Visa, antes de tudo, "compreender como as normas jurídicas se apresentam efetivamente, quer dizer, como experiência humana, com resultados que não raro se mostram bem diversos dos que eram esperados pelo legislador"<sup>11</sup>. Desse modo, ela expressa a tentativa de construção de um quadro conceitual capaz tanto de apreender o fenômeno jurídico e suas múltiplas dimensões na vida social quanto de conduzir o saber normativo a uma instância de articulação com outras linhas de conhecimento, a partir de uma perspectiva unitária<sup>12</sup>.

Diferem entre si, portanto, a Sociologia Jurídica e o direito dogmático na medida em que este estuda as normas de direito em si mesmas, como um conjunto de fatos normativos, obrigatórios e coativos, enquanto que aquela tenta descobrir as causas sociais que deram origem às normas, bem como os efeitos sociais e condições de aplicabilidade que elas criam. Para a Sociologia Jurídica, portanto, não se pode tratar uma norma de direito separada de sua eficácia. Contrariamente à dogmática jurídica, para a qual a Ciência do Direito é uma ciência do dever ser, a Sociologia Jurídica tenta,

---

11-Cf. REALE (1973 p.73).

12-Nesse sentido, verificar FARIA (1982 p.60 e seguintes) e CARBONIER(1979).

como diz Jean CARBONIER, "rasgar o véu e restabelecer o contato com as realidades perdidas"<sup>13</sup>.

É fato notório que, embora grande parte da literatura jurídica tenha se dedicado à questão do caráter científico da dogmática jurídica, alguns os modelos tradicionais da Ciência do Direito de caráter dogmático encontram-se em pleno processo de revisão e reelaboração, face à crescente inadaptação à complexa realidade econômica, social e política dos dias de hoje. O caráter científico da dogmática paulatinamente vem revelando-se contingente, dada a grande dificuldade, para não falar na impossibilidade, de produzir um conhecimento objetivo e não sujeito à temporalidade efêmera das ações humanas. Na medida em que são questionados alguns pressupostos da dogmática jurídica, como a neutralidade política de sua prática, ou a análise apenas estrutural de suas normas e fundamentos ou, ainda, o caráter abstrato e genérico dos dispositivos legais, responsáveis pela segurança e certeza de que necessita a comunidade social, é que se percebe a premência de uma análise crítica destinada a reavaliar os paradigmas legados pelo positivismo jurídico. Ou, em outros termos, como diz Miguel REALE, "se é certo que as estruturas lógicas da Dogmática Jurídica tradicional não correspondem mais às transformações operadas na sociedade atual, nem às exigências morais e técnicas do Estado do bem-estar social ou da Justiça social - expressões com as quais se reclama um Estado de Direito concebido em função de uma comunidade humana plural e, ao mesmo tempo, solidária -, também é verdade que, ao lado da salutar crise metodológica, põe-se outro problema não menos essencial: o da nova determinação do significado da Ciência do Direito para o destino do Homem (...)"<sup>14</sup>.

---

13-Cf. CARBONIER (1979 p.370).

14-Cf. REALE (1980 p.9).

Sobretudo, o que se percebe é a necessidade de se produzir um conhecimento que tenha, na realidade social o seu principal guia, isto é, que contraponha, sempre, a teoria à práxis. Isto porque o conhecimento, por mais objetivo que pareça, jamais é a reprodução da ordem real. Tem sempre por conhecimento ou pressuposto outro conhecimento ou idéia, e se processa em instância diversa daquela em que se desenvolve a realidade. De fato, em primeiro lugar deve-se reconhecer que todo conhecimento é histórico e sujeito, portanto, às alterações do pensamento e experiência humanas. Em segundo, o fato de que não só inexiste, até hoje, nas ciências sociais e na filosofia da ciência, uma concepção rigorosamente científica de "ciência", assim como não ha um método uniforme de regras determinadas que nos permitam diferenciar o conhecimento "científico" do "não científico". Por outro lado, o próprio termo "ciência" é ambíguo, o que fez com que, no decorrer dos tempos, tenha havido mais do que uma concepção de ciência<sup>15</sup>.

O desenvolvimento da dogmática jurídica ocorreu muito mais no esforço em se determinar as condições sob as quais se deve pensar o direito positivo, e em analisar o esqueleto lógico do sistema, do que com um método que permitisse a visão do todo na "ciência" do Direito<sup>16</sup>. A dogmática surgiu, portanto, como um estudo que teria por objeto de conhecimento, o sistema normativo. Mas na medida em

---

15-Como afirma Tercio Sampaio Ferraz Jr., os pontos cruciais da discussão em torno do próprio termo "ciência" referem-se ao fato de que a) o próprio termo "ciência" não é unívoco, não existindo um critério preciso que determine a extensão, a natureza e os caracteres desse conhecimento; b) a questão da metodologia também não é definida, pois, embora todas as discussões acerca desse tema estejam sempre ligadas à questão da metodologia, as diversas ciências têm práticas metodológicas que lhe são próprias e, não raro, excludentes e c) há divergências sobre a existência de uma ciência exclusiva do Direito. Verificar, nesse sentido, FERRAZ (1977). Sobre um panorama das diversas concepções de ciência, verificar CALSAMIGLIA (1982).

16-É grande a discussão acerca do caráter "científico" da ciência do Direito. O debate gira em torno sobretudo do fato dessa ciência pretender ser axiologicamente neutra, ao mesmo tempo em que é normativo/descritiva, isto é, que estabelece normas para o comportamento. Sabe-se, contudo, que a conceituação da ciência do Direito envolve o estabelecimento de seu método e seu objeto, os quais, por sua vez, são diversos, de acordo com as diferentes teses das diferentes escolas jurídicas. A respeito dos diversos "problemas" que se colocam para as teorias jurídicas nessa conceituação, verificar FERRAZ (1977).

que, em decorrência de seu objeto e método de estudo, a dogmática a) apresenta um complexo teórico pronto e acabado; b) apresenta as normas e valores como que pertencentes a um sistema coerente e significativo; c) orienta os membros da sociedade à adoção de um determinado comportamento; d) institucionaliza os conflitos e suas formas de aparente resolução, e e) apresenta instrumentos de ação pretensamente neutros, ela acaba por pressupor a existência de uma única verdade, e um único caminho a ser percorrido.

Entretanto, desde que a Sociologia Jurídica começou a se fazer presente, a perspectiva de certos institutos de direito foi transformada. Pois, à diferença do conhecimento dogmático, cujo campo de análise transita unicamente no próprio sistema, a investigação, em termos sociológicos, estimula pesquisas ulteriores, sobre as quais, também, não se pode esperar uma liquidação imediata. Esse tipo de investigação é caracterizado por uma forma de pensamento sobre problemas, capaz de permitir a análise da complexidade e da multiplicidade de fatores atuantes na experiência jurídica<sup>17</sup>. À Sociologia Jurídica compete, assim, dissipar as causas de perturbação do conhecimento que o direito acumula por força de sua própria natureza. É tarefa sua fazer ressaltar a importância do direito não contencioso e das condições de aplicabilidade das leis<sup>18</sup>. Vale dizer que, do ponto de vista da abordagem sociológica, a questão da validade formal é deslocada para a questão da eficácia, de modo que a norma jurídica passa a valer não pela coerência hierárquica com as demais normas do sistema, mas por sua capacidade de adaptação e possibilidade em produzir resultados.

---

17-Verificar, a esse respeito, FARIA (1982); FERRAZ (1988) e VIEHWEG (1979).

18-Cf. CARBONIER (1979 p.371).

Nesse sentido é que se dá nossa perspectiva em analisar a lei federal nº 7.505/86. Como já foi dito, a tônica deste trabalho reside justamente na avaliação das condições de eficácia da lei "Sarney", e os efeitos retóricos subjacentes no amplo espectro de determinações e dispositivos legais que vieram a regulamentá-la. Há que se fazer, entretanto, com relação ao objeto deste trabalho, duas ressalvas. Apesar da análise a ser realizada referir-se a uma lei federal instituidora de benefícios fiscais à área cultural, no decorrer deste trabalho não serão tratados nem a dimensão histórica nem os aspectos teóricos do tema mais geral, que é a cultura, o que desde já nos exime de ter de desenvolver e adensar o próprio conceito de cultura<sup>19</sup>. Isso porque o campo analítico a ser abordado cinge-se a uma perspectiva da Sociologia Jurídica e o problema a ser discutido é pertinente ao direito positivo, de modo que o conceito de cultura, neste aspecto, foge ao interesse de um aprofundamento teórico maior. É evidente que o próprio texto da lei nº 7.505/86 traz, embutido em si, um conceito de cultura. Este aspecto será contemplado mas não discutido nem questionado, pois partiremos do princípio de que o conceito de cultura, no âmbito da lei em questão está posto, e é a partir daí que a análise se desenvolve. Do mesmo modo, a problemática dos incentivos fiscais em particular, e da extrafiscalidade em geral, será abordada apenas e na medida em que representam um exemplo de sanção premial e um mecanismo de intervenção estatal. Não serão tratados, portanto, os aspectos tributários da lei "Sarney", nem muito menos a sua relação com a política tributária ou financeira que vem se desenvolvendo no país. O que, de resto, foge dos parâmetros de análise que se propõe este trabalho, além de não guardar um necessário nexos com o assunto tratado.

---

19-Para um panorama das diversas concepções de "cultura", verificar, dentre outros AZEVEDO (1963); COELHO (1989); ELIOT (1988); LIMA (1978); VESCIA (1987). Sobre as relações entre sociedade e cultura, verificar ARENDT, Hannah - "A Crise na Cultura: sua importância social e política" in ARENDT (1979).

Isto posto, cabe-nos fazer uma breve apresentação do roteiro de nosso trabalho. No capítulo II, será analisada a correlação entre os novos mecanismos de controle social exercidos pelo Direito Positivo e o crescente papel intervencionista assumido pelo Estado. Nossa preocupação reside em demonstrar que, concomitante às alterações relacionadas não só ao tipo, mas também à intensidade da ação governamental nas mais diversas esferas da vida social, pode ser observado um sutil ajuste do sistema jurídico à realidade emergente. Pois com o desenvolvimento do capitalismo e a ingerência cada vez maior do Estado sobretudo nos assuntos de ordem econômica, o formalismo preconizado pela dogmática foi cedendo espaço a um sem número de normas e regulamentações referentes à organização do Estado que acabaram por se sobrepor à tradicional separação entre este e a sociedade. Em lugar das normas de conduta que até então dominavam os compêndios e códigos jurídicos, são as normas de organização que passam a reger a vida social. Consequentemente, o Estado moderno passa a ser caracterizado menos pela matéria do que pelo modo de regulamentação do poder estatal, e as regras promocionais tornam-se o instrumento mais perfeito para serem atingidos os objetivos definidos pelo executivo.

Os capítulos seguintes serão dedicados à identificação de um exemplo concreto de intervenção estatal ocorrido no Brasil na área cultural, de modo a ilustrar de que forma a expansão do Estado na área privada implica em uma mudança não só na própria organização estatal, como também no direito positivo e em suas técnicas de controle social. Nesse sentido, e com o propósito de analisar como a eficácia é constituinte em relação à cultura, apresentaremos, no capítulo III, o lento processo histórico de construção institucional da área cultural, cujo ápice ocorreu em 1985, com a criação do Ministério da Cultura, consubstanciando uma intervenção oficial do Estado nessa área. Nossa abordagem com relação a esse

processo de construção institucional tem, como ponto de partida, a década de 30: é a partir dessa década que se verifica, no Brasil, uma veloz expansão da máquina burocrática, da qual os incentivos fiscais são um significativo reflexo. Posteriormente, procederemos a uma análise exegetica da lei n.7505/86, que instituiu benefícios fiscais para a área cultural, com o objetivo de exemplificar o modo pelo qual se dá o controle social exercido pelas técnicas de motivação expressa pelos incentivos fiscais. O capítulo V é todo ele conclusivo, e apresenta os fatores determinantes na análise das condições de eficácia da Lei em questão.

## II - DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO INTERVENCIONISTA: as novas funções do Direito

### II.1-DIREITO POSITIVO E LIBERALISMO ECONÔMICO

Embora os princípios de segurança e certeza, postulados pela dogmática jurídica, sejam tidos como necessidades prementes da comunidade social em que vivemos, é fundamental que situemos a origem dessa "carência" em termos históricos. Pois a característica do Direito, enquanto redutor da complexidade social, não é apenas uma tendência teórica, mas está ligada às necessidades de segurança da sociedade burguesa. Decorre, nesse aspecto, do período anterior a 1789, que era marcado pelo arbítrio e por uma fundada insegurança com relação às decisões judiciais, com o consequente enfraquecimento das noções de justiça.

De fato, como salienta Miguel REALE, "impõe-se reconhecer que houve plausíveis razões históricas para que, no século passado, predominasse a imagem do direito com base na certeza objetiva da lei. É que as estruturas jurídicas do Estado de Direito, modelado sob o influxo do individualismo liberal dominante na cultura burguesa, cujos valores se impunham como expressão natural de toda uma época histórica, correspondiam, consoante crença



generalizada, às necessidades e tendências da sociedade oitocentista"<sup>1</sup>.

Assim, a reação à insegurança reinante no período da Ilustração (sec. XVII e XVIII) foi tentada, num primeiro momento, com as codificações napoleônicas e com uma paulatina sistematização do Direito, tendo acabado por desembocar na escola da Exegese, já no sec. XIX. "A tarefa do jurista, que se torna, então, tipicamente dogmática, a partir daí circunscreve-se cada vez mais à teorização e sistematização da experiência jurídica, em termos de verificação construtiva dos juízos normativos"<sup>2</sup>. O Direito, assim, pouco a pouco foi correspondendo às necessidades de segurança da então recém poderosa sociedade burguesa, construindo, como vimos, um sistema de normas tido tanto como coerente e lógico, como também neutro e avalorativo. Mas, na medida em que foi se adaptando e ajustando a um tipo de sociedade emergente, o Direito, tal como o temos atualmente, foi sendo idealizado em processo simultâneo à nova configuração do Estado liberal.

Dispunham, então, as regras do jogo que o poder do Estado e em consequência de seus governantes, deveria limitar-se aos estritos parâmetros da organização racional das atividades administrativas, emancipando-se, ou mesmo abstendo-se, dos cuidados para com os negócios econômicos. Além do impulso unitário que caracterizou o aparecimento do que atualmente é chamado de Estado moderno, caracterizado por configurar-se sob uma unidade territorial, por ser possuidor de uma única língua nacional e de um sistema unificado de leis, o Estado liberal foi associado, desde o

---

1-Cf. REALE (1980 p.16).

2-Cf. FERRAZ Jr. (1988 p. 80)

final do sec. XVIII, ao aparecimento de uma sociedade de mercado. Acreditavam então os fautores da livre concorrência que esta era responsável por um estado de equilíbrio, onde a espontaneidade exprimiria uma harmonia natural: a ação do Estado, se não limitada, só poderia comprometer esse equilíbrio. Era necessário, desta forma, que a lei do mercado predominasse em todos os âmbitos da economia, seja em relação à livre disposição dos salários, seja quanto à organização das condições de trabalho.

Nesse sentido, deveria o Estado ater-se, sobretudo, ao dever de impedir que os indivíduos provocassem danos uns aos outros. Ou, de outro modo, mesmo que houvesse lutas ou disputas, o Estado delas só poderia participar "enquanto espectador exclusivamente preocupado de fazer respeitar a regra do combate, que é a liberdade pressuposta de todos os protagonistas. E como a liberdade só pode ser exercida enquanto houver ordem, o Estado assegura o policiamento externo ao combate: prepara a arena e, se necessário, evacua os cadáveres"<sup>3</sup>. Evidentemente que isso não quer dizer que, em algum momento, tenha havido uma total abstenção do Estado, com relação à ingerência na vida privada. É claro que, de uma forma ou de outra, o Estado exerceu algum poder, de modo a prover a convivência ou mesmo a sobrevivência comum. Entretanto, a tônica da ação do poder público limitou-se a um privilegiado posto de espectador, apto a intervir apenas para manter a ordem.

É claro que a manutenção da ordem implicava em que o Estado fixasse as estruturas sobre as quais os cidadãos podiam exercer os seus interesses privados. E isso era feito por intermédio de leis, a linguagem pela qual o

---

3-Cf BURDEAU (1979 p.168).

Estado se dirigia aos cidadãos, e que se caracterizavam sobretudo pelo caráter geral, "não levando em conta quaisquer outras condições individuais além daquelas que as próprias leis abstratamente constituíam como relevantes"<sup>4</sup>.

O sistema de leis em que se funda o Estado liberal é o direito positivo que, ao invés de ter sua vigência baseada na "verdade", consubstancia um direito racionalmente deliberado, construído e modificável a qualquer tempo. Mas se é verdade que já no sec. XVIII o direito começou a ser positivado, é também correto que apenas no sec. XIX a criação do direito passou a ser monopólio e rotina do Estado, mediante a instauração de processos legislativos e decisões públicas<sup>5</sup>. Esses procedimentos tiveram o mérito de mostrar que o direito é posto, por consequência de atos que não se limitam a uma atividade lógica, mas que implicam em processos decisórios racionais, cuja modificação também é realizada por procedimentos postos.

Isso significa que a crescente racionalidade dos conceitos e práticas legais guarda estreita relação com uma sistematização do Direito e uma administração profissionalizada da justiça. Essa racionalidade legal, a par de diferenciar o Estado legal racional de outras formas antigas correlatas de organização e dominação sociais<sup>6</sup>, revela também que juntamente com o desenvolvimento do formalismo legal do Estado moderno, o Direito foi aos poucos se distanciando de suas concepções tradicionais e sagradas. O liberalismo, assim, ao mesmo tempo em que assegurava a livre circulação tanto de mercadorias quanto de idéias, propugnava também pela

---

4-Cf. POGGI (1981 p.107)

5-Verificar, a esse respeito, LUHMANN (1983, v.1, p.225 e seguintes).

6-Nesse sentido, verificar a distinção entre dominação carismática, tradicional e legal in WEBER (1977).

secularização do Direito. Deste modo, o Direito passava não mais a ser regido por crenças tidas por "verdadeiras", mas sim por uma racionalidade instituidora de normas gerais e abstratas, cujo conjunto é sistematizado em um corpo único e cuja desobediência implica numa sanção<sup>7</sup>.

É evidente que esse caráter geral e abstrato do direito positivo ia ao encontro da própria concepção do conceito de cidadania, cuja atribuição aos indivíduos era resultado de uma capacidade igual, sem particularismos. Note-se que a doutrina liberal coloca o indivíduo no primeiro posto da escala de valores, de modo que "tanto a exigência de liberdade econômica quanto a de liberdade política são consequências práticas, traduzíveis em regras e instituições, do primado axiológico do indivíduo"<sup>8</sup>.

Mas, na medida em que iam se divorciando a esfera do privado e a do público, definia-se também a linha de demarcação entre sociedade e Estado, compreendendo aquela toda a vida moral, intelectual e religiosa dos indivíduos e dos grupos, bem como a sociedade civil. No mesmo sentido, foi-se emancipando o poder político do religioso, mediante a laicização do Estado, e também emancipou-se o poder econômico do político, mediante a redução da intervenção deste, nos negócios econômicos, ao mínimo necessário. Diante dessa disposição do liberalismo ideal é que foram surgindo, no dizer do Bobbio, as grandes dicotomias, quais sejam público/privado, Estado/sociedade, e lei/contrato,

---

7-É verdade que a ordem convencional, fundada em costumes e hábitos envolve também a possibilidade da coerção. Entretanto, o que a diferencia da ordem jurídica do Estado legal racional é especificamente o fato desta última contar com um pessoal especializado para a implementação da força coercitiva. A esse respeito, verificar WEBER (1977); BENDIX (1986); ARON (1982 p. 509 e seguintes) e FARIA (1985).

8-Cf. BOBBIO (1986 p.116).

dentre outras<sup>9</sup>. Foi também, nesse contexto, que se delineou o que se passou a chamar de Estado "gendarme" ou Estado repressor, na medida em que a ele caberia impedir, a qualquer custo, que os princípios de igualdade e liberdade fossem ameaçados seja pelo poder público, seja pela própria ação dos indivíduos.

Na medida, portanto, em que foi subtraído o domínio do Estado da esfera econômica, e a interferência do poder político, nessa área, tornou-se a exceção, o Estado liberal mínimo acabou por conservar, apenas, o monopólio do uso legítimo da força<sup>10</sup>. Legítimo, no sentido weberiano da palavra, porquanto deveria estar de acordo com o estatuto de um governo que monopolizava, também, a promulgação do mesmo<sup>11</sup>. E outro também não foi o papel desempenhado pelo Direito que, nesse contexto, acabou por ser considerado como detentor de uma função eminentemente repressiva, tendo sido, inclusive, encarado pelo positivismo normativista apenas como um aparato coativo.

Com relação a essa tendência, a ela não pode ser legado um propósito totalmente abstrato e desvinculado de uma corrente de pensamento. De modo geral, o grande precursor da teoria segundo a qual o Direito revela-se como um aparato coativo é, sem dúvida, Hans Kelsen. A par de tudo o que possam dizer os anti ou pós-kelsenianos, a ele deve ser reconhecido não só o fato de haver colocado a discussão acerca da natureza científica do Direito em termos atuais como, também, o de ter tentado construir uma autêntica "ciência" do

---

9-Verificar, nesse sentido, BOBBIO (1987).

10-Verificar, nesse sentido, WEBER (1977); FARIA (1988); POGGIO (1981); e BOBBIO (1986) e (1987).

11-Cf. BENDIX (1986 p.301 e seguintes).

Direito, com métodos e critérios científicos altamente rigorosos.

No seu intento de construir uma teoria "pura" do Direito, esse jurista, um dos mais importantes do século XX, deparou-se com uma questão de ordem tanto metodológica quanto epistemológica, que acabou por ser a base de praticamente toda a sua doutrina. Para atingir o seu objetivo de construir uma "ciência" do Direito, Kelsen não só teve que "depurar" metodologicamente o seu objeto de estudo, que era o Direito, separando-o de toda a influência das ciências empíricas, como também praticamente "criou" esse seu objeto de estudo<sup>12</sup>. Como ele próprio diz, "uma teoria do Direito deve, antes de tudo, determinar conceitualmente o seu objeto"<sup>13</sup>.

Assim é que a sua definição do Direito, como um conjunto de normas coativas, denota exatamente a tentativa desse jurista em delimitar o seu objeto de estudo. Ao separar o direito positivo das outras ciências empíricas, Kelsen quis mostrar que este possui um caráter normativo, atendo-se às normas de conduta, ou seja, ao "dever ser", e não ao "ser", como seria próprio daquelas outras ciências. Por outro lado, ao encarar o Direito como ordem coativa, Kelsen o diferenciou da moral, cujas sanções limitar-se-iam a um simples caráter de aprovação ou desaprovação. Como ele mesmo diz, "as sanções estatuídas por uma ordem jurídica são - diferentemente das sanções transcendentais - sanções socialmente imanentes e - diversamente daquelas, que consistem na simples aprovação ou desaprovação - socialmente organizadas.(...) Como ordem coativa, o Direito distingue-se de outras ordens sociais. O

---

12-Há evidências, na obra de Kelsen, de que ele teria tentado fazer, com o Direito, aquilo que Kant fez no âmbito da razão pura. É por essa razão que dissemos que Kelsen praticamente "criou" o seu objeto de estudo, pois, no sentido Kantiano, a ciência deve "criar" o seu objeto. Nesse sentido, cf. FERRAZ Jr.(1977).

13-Cf. KELSEN (1976 p.56).

momento da coação, isto é, a circunstância de que o ato estatuído pela ordem como consequência de uma situação de fato considerada socialmente prejudicial deve ser executado mesmo contra a vontade da pessoa atingida e - em caso de resistência - mediante o emprego da força física<sup>14</sup>. É o critério distintivo do Direito.

Retomando a nossa linha de raciocínio, e afastando-nos um pouco dessas digressões doutrinárias, ao Direito, portanto, enquanto ordenamento repressivo, outra coisa não interessava senão o comportamento não desejável. Daí nossa anterior afirmativa no sentido de que o controle social, visto sob a ótica da dogmática jurídica, atinha-se, sobretudo, à conduta indesejada, de modo que o inadimplemento do comportamento regulado dava ao Estado o direito de exigí-lo.

Todavia, essa visão do Direito enquanto um instrumento de coação e, conseqüentemente, organizador das sanções negativas, tinha como pressuposto uma organização social perene, não sujeita a grandes mutações e contradições. De fato, uma das funções básicas do Estado liberal era a de assegurar a existência das condições gerais de manutenção de um equilíbrio social, motivo pelo qual podia, no máximo, agir como um redutor das crises. Entretanto o quadro político, econômico e social começou a passar por sensíveis alterações a partir do final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, sobretudo com o advento da 1ª. Guerra mundial, seguida da Grande Depressão de 1929. Foi diante da paralisia quase total dos fatores de produção e da crise de deflação que acabaram por abalar profundamente as economias

---

14-Cf. KELSEN (1976 p. 60 e seguintes).

européias e norte-americanas daquela época, que as teorias intervencionistas começaram a encontrar repercussão.

Paulatinamente, foi-se fazendo sentir uma pressão do Estado sobre a sociedade, o que colocava em evidência uma clara intenção obliterativa da linha que os separava. Com o desenvolvimento do capitalismo e a consequente hegemonia da classe detentora do capital sobre aqueles grupos sociais cuja subsistência e posição social dependiam da venda da força de trabalho, o "equilíbrio natural" das leis do mercado começou a produzir efeitos diversos dos que se verificavam até então. No que toca à livre concorrência, cuja principal virtude para o liberalismo consistia em impulsionar as iniciativas individuais, passa ela a favorecer a concentração da riqueza nas mãos de alguns, possibilitando o surgimento de monopólios e oligopólios. A economia de mercado, por sua vez, também começa a revelar-se insuficiente, tornando-se mais necessárias as subvenções por parte do Estado, bem como uma ação orientadora deste para com relação à política de preços. O dogma da liberdade dos contratos aos poucos também foi se revelando perfunctório, porquanto, diante da crise de desemprego, aos contratados não restava outra alternativa que não a submissão irrestrita às condições de trabalho propostas pelos empregadores. No mesmo sentido, a liberdade individual foi deixando de dizer respeito à livre disposição de locomoção e pensamento, a ponto de ter o seu conceito limitado a uma questão de sobrevivência<sup>15</sup>.

---

15-Verificar, nesse sentido, BURDEAU (1979 p. 258 e seguintes).



## II.2-DIREITO POSITIVO E INTERVENCIONISMO ECONÔMICO: A EXTRAFISCALIDADE

Do mesmo modo, as crescentes necessidades fiscais do Estado foram aos poucos forçando o questionamento do pressuposto de não intervenção da economia liberal. Com efeito, na medida em que se verificou a necessidade a)de que o volume da economia pública fosse incrementado; b)de que surgisse uma teoria econômica que explicasse por que razão o automatismo do mercado não assegurava mais o equilíbrio econômico e o pleno emprego das forças produtivas, e c)que houvesse uma distribuição mais equitativa da renda e da securidade social, então a teoria econômica liberal não podia mais continuar assumindo uma postura de aversão ao crédito público como até então era de praxe.

Como vimos, o liberalismo econômico e político tratou de colocar barreiras na atividade estatal, argumentando, no que toca à sua política financeira, que os gastos públicos eram, no geral, improdutivos e que não traziam, necessariamente, retorno algum para a sociedade<sup>16</sup>. Acreditava-se, assim, que a imposição de impostos reduzia em excesso a liberdade dos indivíduos, e inibia a produção por parte da iniciativa privada, o que acabava por contrariar o pressuposto do Estado mínimo. Do mesmo modo, a crença generalizada era a de que a maior parte dos serviços poderia ser prestada pelos indivíduos, que poderiam fazê-lo melhor e por um custo menor do que o Estado.

---

16-Segundo NEUMARK, os clássicos pensavam assim por não terem uma idéia adequada do ciclo econômico. De qualquer modo, diz esse autor: "(...) não se pode dizer que a teoria clássica desconhecia de todo as repercussões econômicas e sociais da política financeira e fiscal (...). Mas era a postura clássica essencialmente negativa, pois se limitava a combater todo aumento dos gastos com o argumento de que, com isso, dava-se aos recursos um destino ainda mais improdutivo." Cf. NEUMARK (1964 p.175).

Perante a tese liberal de que "o mundo caminha por si mesmo" e que o livre mercado proporcionava o equilíbrio necessário, o ideal da política financeira era o de neutralidade. Com isso, pretendiam os liberais fazer com que o Estado, tanto na sua política de gastos, quanto na de obtenção de recursos, se abstinhasse de adotar medidas que pudessem, de algum modo, desviar o mecanismo econômico de seu curso natural. Nessa ordem de coisas, acreditavam tão somente que a cobrança de impostos, por exemplo, fosse neutra; ou então, no máximo, que visasse a objetivos puramente fiscais. Com a neutralidade do imposto, pretendia-se que sua cobrança não produzisse alterações profundas na situação material dos contribuintes. Com relação ao caráter puramente fiscal, pretendia-se que este permitisse, apenas, que a arrecadação visasse a assegurar a cobertura das despesas de administração, isto é, o imposto deveria ser reduzido ao mínimo indispensável para financiar determinados gastos do Estado.

Porém, na medida em que se percebia que determinados fins econômicos e sociais só poderiam ser alcançados se se procedesse a uma intervenção de efeitos massivos e mediante o desenvolvimento de tendências coletivistas, a tese liberal foi paulatinamente sendo substituída por argumentos que se adequavam melhor à nova ordem econômica. Isto significa que, no que se refere ao imposto, por exemplo, deixou ele de ser conceituado como "exclusivamente destinado a cobrir as necessidades financeiras do Estado (...) e, conforme o caso, passou o poder tributante a ser utilizado como instrumento de intervenção e regulação de atividades"<sup>17</sup>. Assim, para o Estado intervencionista, o imposto passou a ser cobrado com o objetivo de serem alcançados fins que, a rigor, não dizem necessariamente respeito ao fluxo de receita e despesa do Estado.

---

17-Cf. NOGUEIRA (1969 p 149).

Toda essa alteração, entretanto, veio ao encontro da necessidade do Estado de aumentar o crédito público, a fim de financiar gastos que não podiam ser arcados pela iniciativa privada, pois, com a crise de trinta, seguida da II Grande Guerra, a estabilidade social que se verificava até então começou a desmoronar. Em termos econômicos, a Europa encontrava-se totalmente destruída; e os Estados Unidos, ameaçados pelo desemprego e pelo colapso da produção. Por outro lado, a industrialização e consequentes alterações na estrutura social geravam necessidades na área do bem-estar e securidade social que deviam se supridas por alguém. Ademais, como muitas vezes alguns serviços essenciais à comunidade acabavam por trazer mais prejuízos do que ganhos, o livre mercado, por isso, deixava de atender a essas demandas. Isso quer dizer que as transformações gerais da sociedade industrial foram dando lugar ao nascimento de grupos sociais que reclamavam direitos, legislação protecionista, liberdades etc. Ao Estado coube, então, apressar-se pragmaticamente a se orientar nesse sentido, com políticas fiscais e sociais que pudessem "solucionar" a crise de crescimento que se verificava<sup>18</sup>.

Deste modo, enquanto se desenvolvia o Estado intervencionista, a racionalidade formal característica do liberalismo foi cedendo espaço a uma racionalidade com vista aos fins almejados pelo poder público. Aplicada à teoria financeira, a racionalidade material, típica do Estado intervencionista<sup>19</sup>, passou a admitir não só uma intervenção do poder político nos assuntos de ordem econômica, como também passou a ver, na extrafiscalidade - entendida como a destinação das finanças públicas a fins não meramente fiscais -, um ótimo instrumento para a colimação de seus objetivos. A teoria fiscal, por conseguinte, passou a adotar um caráter

---

18-Cf. PICÓ (1987).

19-Cf. FARIA (1988 p.72)

instrumental, aceitando a racionalidade de medidas não puramente fiscais, desde que atendidos os resultados pretendidos pelo Estado. Deste modo, e diferentemente do liberalismo, a "moderna ciência da fazenda deixou de se preocupar com o antigo problema de se o imposto pode ou deve se colocar a serviço de fins não fiscais. O que preocupa essa ciência é, sobretudo, se uma medida fiscal é ou não adequada ao fim concreto que com ela se pretende atingir"<sup>20</sup>.

Mas foi somente por volta de 1945 que os princípios teóricos fundadores da prática intervencionista do Estado começaram a ganhar corpo teórico, mediante as sofisticadas contribuições de Keynes à política econômica e de Beveridge à política social. Os estudos de Keynes foram, aos poucos, mostrando que "descrição clássica do equilíbrio automático é lógica mas insuficiente, dadas as alterações institucionais e estruturais produzidas no mercado pela economia capitalista"<sup>21</sup>. Por outro lado, ao detectar que a economia passa por ciclos e que ao Estado cabe exercer funções contracíclicas, a fim de gerar um mínimo de coesão necessária ao desenvolvimento e estabilidade sociais e econômicas, a obra keynesiana acabou por fazer surgir uma nova concepção da vida econômica, caracterizada, sobretudo, pelo dinamismo. Em consequência, a ciência econômica e social dos nossos dias, "dominada pela idéia de evolução e processo, desconhece os equilíbrios; ela conhece tão somente movimentos ou transformações, isto é, tendências finalistas (...). Ora, o que caracteriza a política econômica do Estado contemporâneo, tanto a Leste quanto a Oeste, não só nas sociedades industrializadas como nos países subdesenvolvidos, é o objetivo da expansão.(...) Nestas condições, a iniciativa, ou melhor, a

---

20-Cf. NEUMARK (1964 p.180).

21-Cf. NEUMARK (1964 p.177).

responsabilidade do Estado na vida econômica deixa de ser a exceção, para transformar-se em princípio<sup>22</sup>.

Do mesmo modo que Keynes, Beveridge justificou, em termos teóricos, a intervenção do Estado na área social. Em seu trabalho publicado em 1942 em Londres, denominado "Social Insurance and Allied Services", procurou mostrar como as desigualdades sociais poderiam ser amenizadas por algumas subvenções estatais<sup>23</sup>. Acreditava-se, na época, que a política de proteção social aos setores mais desfavorecidos poderia funcionar como uma distribuição indireta da renda.

Com isso, em contraposição à idéia do Estado como um redutor das crises, surge uma nova idéia sobre as funções a serem adotadas pelo Poder Público, que passa a ser o protagonista da expansão e, por conseguinte, das grandes mutações. E, ao promover a expansão, o Estado deixa de ter uma atitude de contemporização, para assumir um papel de obstinado condutor da economia e da sociedade aos fins almejados nos planos de governo.

Numa visão generalizante do quadro dessa transição, podemos dizer que, às alterações de ordem econômica ocorridas com as guerras e a crise de 1929, somaram-se outras questões, não menos importantes, de ordem social. Pois o desenvolvimento do capitalismo fez surgir inúmeras contradições sociais, provenientes da cada vez maior detenção do poder das forças produtivas nas mãos de alguns. Os ideários de igualdade do liberalismo foram, cada vez mais, esvaziando-se

---

22-Cf. COMPARATO (1978 p.454).

23-Verificar, a respeito da obra de Beveridge, PICÓ (1987).

de conteúdo para, afinal, tornarem-se muito mais recursos retóricos sobre os quais se esconderiam as contradições interclassistas. Por detrás do princípio de igualdade formal que fundamentava o projeto constitucional do estado liberal, passou-se a verificar a existência de insólitas desigualdades geradas pelo capitalismo moderno. Uma vez, entretanto, que esse capitalismo não poderia se render à provável desestabilização gerada pelas clivagens sociais, então novos mecanismos de socialização e controle passaram a entrar em ação. O Estado liberal, cujas contradições haviam levado a América e a Europa à crise dos anos trinta, "mostrava, assim, a sua faceta reformista racional, e recuperava de novo sua legitimidade sem mudar fundamentalmente nem sua economia de mercado nem sua estrutura social de classe"<sup>24</sup>.

Não se tratava, dessa forma, de fazer com que o capitalismo fosse substituído por outro modelo sócio-econômico, mas sim de assegurar a continuidade do sistema vigente, mediante a adoção de medidas que viabilizassem uma estabilidade social<sup>25</sup>. É nesse sentido que, segundo alguns autores, entre eles Claus OFFE<sup>26</sup>, foi-se desenvolvendo o Estado social, ou Estado do bem-estar, caracterizado por assumir uma função assistencial básica e por exercer um certo controle das regras do jogo econômico, tudo com o principal objetivo de amainar os ânimos de uma classe social desprovida dos mínimos recursos para sua própria sobrevivência. Nesse papel, o Estado, que no liberalismo limitava-se ao posto de árbitro dos assuntos sociais e econômicos, assumiu também as funções de parte no processo de desenvolvimento. Não é por outro motivo que, com o tempo, o Estado gradativamente foi responsabilizando-se por

---

24-Cf. PICÓ (1987 p.6).

25-Nesse sentido, verificar FARIA (1988 p.63 e seguintes).

26-Nesse sentido, verificar OFFE (1984). Em sentido contrário, e negando a tese segundo a qual a passagem do Estado guardião, neutro e alheio da vida social, ao Estado protetor, que intervém e penetra na vida social, possui um correlato histórico preciso, verifique PUCIARO (1987).

algumas tarefas básicas, tais como a manutenção do equilíbrio entre as diferentes e conflitantes classes sociais; a garantia de um mínimo de bem-estar social, mediante o incremento de alguns serviços de natureza social e comunitária, e a agilização da atividade econômica, de modo a não permitir que a paralisia da produção comprometesse o sucesso das demais medidas<sup>27</sup>.

### II.3-O DIREITO E SUA FUNÇÃO PROMOCIONAL

Diante da nova configuração do Estado Moderno - agora não mais como garantidor das condutas, mas como agente, e ativo, da promoção das regras de organização do compromisso, ainda que informal, entre os donos dos meios de produção, e sua mão de obra -, o Direito acabou por desenvolver um controle social distinto daquele característico do Estado liberal. Como afirma Modesto CARVALHOSA, "introduz-se no jogo do privatismo econômico a força do Estado. Afirma-se, pela primeira vez, o princípio da legitimidade da intervenção estatal no conflito de interesses de grupos. Essa ingerência pública, originada nas idéias solidaristas, abala os dogmas do constitucionalismo, fazendo com que surja, no sistema, a tutela do momento coletivo, em substituição ao atomismo individualista. A durável e pacífica ordem liberal, que tinha

---

27-É evidente que todas essas alterações da concepção da vida econômica não se limitaram a produzir efeitos apenas nos países centrais, mas também nos "periféricos" ou subdesenvolvidos. Como era de se esperar, nesses países também se fizeram entender os ecos das políticas de planificação norte americana e européias, que se somaram a um ideal desenvolvimentista ali então em moda. Nesse sentido é interessante notar os dados apresentados por COMPARATO (1978 p.465), "in verbis": "A partir da segunda guerra mundial, a planificação deixa de ser um instituto exclusivo das economias socialistas para tornar-se a expressão mais frequente da política econômica do Estado. Nos dias que correm, oito países da Europa Ocidental elaboram planos estatais, de expansão a prazo médio (França, Holanda, Noruega, Suécia, Finlândia, Portugal, Grécia e Turquia), enquanto tres outros preparam-se para fazê-lo dentro em breve (Itália, Bélgica e Inglaterra). Na área subdesenvolvida, cerca de quarenta nações esforçam-se por planificar seu desenvolvimento".

vindo para permanecer, no pressuposto da natural harmonia social, começa a se descaracterizar"<sup>28</sup>.

Assim, concomitantemente à passagem do Estado liberal ao Estado intervencionista, também pode ser observada uma alteração no Direito, pois "essa ação sistemática do Estado contemporâneo sobre as estruturas econômicas não poderia, obviamente, deixar de provocar uma transformação paralela nas técnicas e instituições do ordenamento jurídico"<sup>29</sup>. Assim, traduz-se essa alteração verificada no ordenamento jurídico por uma transição das normas de conduta para as normas de organização, e das normas providas de sanção para um uso cada vez mais frequente de normas ligadas à relação meio-fins. O Direito passou, a partir de então, a exercer uma função promocional, deixando, até certa medida, de ser eminentemente repressor.

Contudo, na medida, em que o Estado passa a regular e a intervir na economia e o Direito assume uma função promocional, é pervertido o formalismo no qual se baseava a dogmática jurídica. Com o Estado intervencionista, foi engrandecido o poder discricionário da burocracia estatal, pois a diminuição da capacidade de auto regulação do mercado acabou por forçar o executivo a tomar as rédeas da situação, equiparando sua atividade, guardadas as devidas proporções, àquelas do legislativo.

O Estado moderno liberal, que historicamente havia de entricheirado em torno do estereótipo da regulamentação dos conflitos com base em normas

---

28-Cf. CARVALHOSA (1973 p. 96).

29-Cf. COMPARATO (1978 p.465).



racionalmente editadas e hierarquicamente dispostas, viu-se, então, diante da perspectiva de ter que rever seus paradigmas. Paralelamente a isso, a dogmática jurídica também empenhou-se num movimento de superação do embotamento crítico em que até então se encontrava mergulhada, para ajustar seus princípios a uma nova situação, ou melhor, para praticamente inovar no campo do Direito.

Já em 1965, em artigo publicado na Revista dos Tribunais, Fábio COMPARATO afirmava que, "com efeito, não basta reconhecer o mal-estar persistente do mundo jurídico diante da evolução da sociedade moderna, e o incontestável divórcio entre o Direito e a realidade social. Por outro lado, seria inútil, senão ridículo, continuar a denunciar a torto e a direito o demônio das 'inovações perniciosas'. O exorcismo é totalmente ineficaz neste terreno. A moléstia exige, ao contrário, um diagnóstico menos precipitado e uma terapêutica mais minuciosa"<sup>30</sup>.

O mundo jurídico em geral e os juristas em particular pareciam perceber que não só o Direito estava se distanciando da realidade social, e que esse distanciamento causava uma ineficácia das regras jurídicas. Assim, na medida em que era denunciado, pela própria realidade social, o caráter contingente dos paradigmas da dogmática, foi-se tornando premente uma alteração na ordem das coisas.

Ainda que a tentativa de se definir ou justificar a existência do Estado com base unicamente na sua finalidade ou função seja uma tarefa

---

30-Esse texto foi inicialmente publicado na "Revista dos Tribunais" v.353, p.14, em março de 1965 sob o título de 'O Indispensável Direito Econômico', e posteriormente foi integrar a coletânea "Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial publicada pela Forense em 1978.

controvertida<sup>31</sup>, podemos dizer, que, em determinadas formas sob as quais se configurou, o Estado assumiu atitudes claramente teleológicas. Ao contrário do Estado liberal, cujo axioma do pressuposto mínimo só permitia que tivesse atribuições, a ele fornecidas pela sociedade, e não fins próprios, com o intervencionismo o Estado passou a desempenhar uma atitude de protagonista do desenvolvimento, possuindo ele próprio fins a serem atingidos. Ao deixar, portanto, de corresponder à imagem de espectador e de órgão que simplesmente estabelece as regras do jogo, o Estado passou a perseguir objetivos mediante novas técnicas de controle social, mais incisivas e diretas do que as tradicionais. Diante de mudanças tão profundas, alterou-se também o aparato conceitual da Teoria Geral do Direito, que passou a ser caracterizado pelo emprego cada vez mais crescente de técnicas de encorajamento.

É evidente que o uso crescente das técnicas de desencorajamento, valorizadas analiticamente pela Teoria Geral do Direito, no dizer de Bobbio, guarda estreita relação com a própria concepção deste como um ordenamento coativo, o que desde logo já estabelece um nexó necessário entre direito e coerção, ou seja: entre direito e sanções negativas. No entanto, cumpre fazer, nesse aspecto, duas considerações. Em primeiro lugar, há uma nítida distinção entre norma positiva e norma negativa e entre sanção positiva e sanção negativa. Como expõe BOBBIO<sup>32</sup>, aquelas relacionam-se, respectivamente, aos termos comando e dever, enquanto estas aos de prêmio e castigo.

---

31-Como diz POGGI (1981 p.105), se se usar a base teleológica do Estado para defini-lo, seguir-se-á que um Estado deixa de sê-lo na medida em que não dirigir suas atividades para essa particular meta. Daí a controversia de uma definição nesses termos.

32-Cf. BOBBIO (1984).

Em segundo lugar, ressalte-se o fato de que o termo "sanção", do ponto de vista sociológico, abrange não só a negativa como também a positiva, ou seja, abrange tanto as consequências desagradáveis resultantes da não observância de uma norma, como também as consequências agradáveis resultantes da sua observância. Para a Teoria Geral do Direito, contudo, o termo "sanção" é geralmente empregado no seu sentido negativo, e isso porque o ordenamento jurídico, como um todo, é associado à idéia de coerção. De fato, aqueles que entendem que "a característica da sanção jurídica consiste no emprego da força física (...) estão obrigados (...) a excluir do conceito de sanção jurídica, a sanção positiva"<sup>33</sup>. Para BOBBIO, a sanção jurídica não consiste no emprego da força física, mas sim numa reação a um ato relevante, qualquer que seja. A força física, para esse autor, surge como uma garantia ao cumprimento, e não como a consequência imediata do descumprimento de um preceito jurídico. Neste âmbito, são então consideradas jurídicas as sanções que criam nos indivíduos a pretensão ao cumprimento, pouco importante se baseadas na força física ou por ela apenas garantidas. A sanção, deste modo, representa uma reação exprimida por ocasião de um comportamento juridicamente relevante.

De modo geral, a sanção é todo e qualquer processo de garantia daquilo que se determina em uma regra. As regras podem ser religiosas ou jurídicas, assim como também podem sê-lo as sanções. Entretanto, estas últimas diferem das demais exatamente por representarem um conjunto organizado pelo ordenamento jurídico. Como diz Miguel REALE, "o fenômeno jurídico representa uma forma de organização da sanção. Na passagem da sanção difusa para a sanção predeterminadamente organizada, poderíamos ver a passagem paulatina do mundo moral para o mundo jurídico. Das regras

---

33-Cf. BOBBIO (1984 p.38).

religiosas e morais, que enfeixavam primitivamente todo o mundo jurídico, este foi se despregando, até adquirir contornos próprios e formando um todo homogêneo pela organização progressiva da própria sanção<sup>34</sup>. Dessa forma, enquanto processo de garantia de uma regra jurídica, as sanções jurídicas se organizam sob uma unidade de poder, que é o Estado.

Entendida, portanto, a sanção como uma reação a um comportamento juridicamente relevante, de forma a assegurar o cumprimento do direito, é que, ao lado das sanções negativas, intimidatórias por natureza, surgem novas técnicas de indução ao comportamento desejado, que são as sanções positivas ou premiais. Diferem as sanções negativas das positivas, sobretudo pela peculiaridade do meio que as caracteriza: as sanções negativas caracterizam-se pela ameaça, enquanto as positivas pela promessa. Na medida, entretanto, em que a promessa implica na obrigação, por parte do promitente, em atendê-la, e a ameaça, de modo diverso, pressupõe que o destinatário da sanção está obrigado a comportar-se segundo determinado padrão, então sanção positiva e negativa importam numa inversão de papéis por parte do Estado.

Como esclarece o Quadro I, o Estado, diante da sanção negativa, aparece como o titular do direito, porquanto pode exigir do destinatário a ação conforme. Inversamente, perante a sanção positiva, é ele titular do dever, na medida em que, enquanto promitente, é obrigado a cumprir a promessa na hipótese de se verificar o cumprimento do comportamento desejado<sup>35</sup>. Tal inversão torna-se ainda mais significativa ao se perceber que o Estado intervencionista, na consecução de seus objetivos, se utiliza com muito mais

---

34-CI. REALE (1973 p.94).

35-Nesse sentido, verificar BOBBIO (1984 p.13 e seguintes).

frequência que outrora, de sanções positivas, capazes de encorajar um comportamento, de modo a serem atingidas as metas previstas. Em outras palavras, o uso cada vez mais constante das regras promocionais e a gradativa utilização da dogmática jurídica, como instrumento de mudança e modernização sócio-econômica, fazem com que o Estado se obrigue cada vez mais perante os cidadãos. Nesse envolvimento, o Direito passa não tanto tutelar o cumprimento das leis. Passa principalmente a provocar a execução de atos previamente definidos, mediante o aceno de consequências sedutoras. Assim, na medida em que torna desejáveis os atos conformes, e repugnantes os proibidos, o sistema normativo introduz um novo modo de exercer o controle social, caracterizado por uma atitude ativa, pois não se preocupa tanto o ordenamento em castigar as ações negativas, mas sim em favorecer e premiar as ações vantajosas.

Do mesmo modo, a função promocional pode premiar a ação conforme, ou simplesmente facilitar a sua execução. A diferença entre o prêmio e a facilitação está no fato de que o prêmio é uma recompensa "a posteriori", enquanto a facilitação incide durante a realização do ato incentivado. A diferença não é meramente teórica, e revela momentos diversos de atuação das medidas de controle social: anteriormente à realização da ação, pelo convencimento, cooptação ou dissuasão; durante, pela facilitação ou obstaculização, e posteriormente, pela retribuição ou reparação. Embora apenas estas últimas se refiram à sanção, seja ela positiva ou negativa, o controle social é geralmente exercido de modo completo, interagindo em todos os momentos da vida social.

QUADRO I<sup>36</sup>

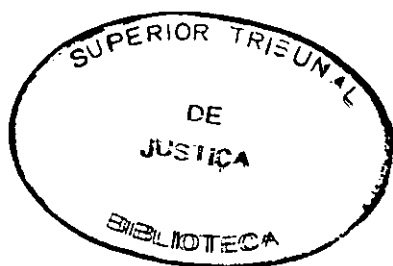
sanção / características	negativa	positiva
destinatário da norma	sujeito do dever	sujeito do direito
técnica	desencorajamento	encorajamento
meio	ameaça	promessa
fim	destinatário com obrigação de comportar-se de determinado modo	promitente obrigado a manter a promessa
resultado	inadimplemento do comportamento dá ao ameaçador o direito de exigir a ação conforme	o cumprimento do comportamento desejado dá ao sujeito o direito de exigir o que a promessa dispunha

Essa constatação é particularmente importante na medida em que quando procedermos, neste trabalho, à análise de um exemplo de sanção positiva, consistente no incentivo fiscal para operações culturais, teremos oportunidade de fazer notar que, desde a promulgação da lei que o regula, diversos mecanismos de convencimento e cooptação foram acionados, a consubstanciar um modo complementar de

36-Esse quadro foi desenvolvido a partir da leitura de BOBBIO (1984).

encorajamento do comportamento incentivado. É evidente, de qualquer forma, que todas essas medidas de controle social procuram tornar o ordenamento jurídico mais eficaz no cumprimento de seus propósitos regulatórios. E na medida em que este se torna eficaz, é confirmada a realização do controle social, de modo que controle social e eficácia jurídica são a face e a contra-face de uma mesma moeda.

Em resumo, e como o demonstra o Quadro II, o Estado intervencionista, ao se aperceber da necessidade de um planejamento cada vez mais ágil, flexível e abrangente, passa a apostar num controle social promocional, mais propenso em interferir nas diversas estruturas que compõem a sociedade, com a finalidade não só de regulá-las, mas também de dirigi-las e modificá-las.



QUADRO II<sup>37</sup>

Estado Caracte- rísticas	liberal	intervencionista
Funda- mento	racionalida- de formal	racionalidade material combinada com racionalidade formal
Propósi- to	legitimidade legal- racional	competência (eficácia gerencial)
Ordena- mento jurídico	prioriza a subordinação hierárquica das normas jurídicas	distribuição das normas de modo mais flexível no âmbito do sistema jurídico
regras jurídi- cas	normas de conduta -	normas de organização - necessidade de adequação do conteúdo aos fins
eficácia	pressuposto de validade da norma jurídica	caracterizada pela capacidade de dirigir - medida pelo resultado
sanção	negativas (eminente- mente repressivas)	positivas e negativas

37-Esse quadro foi desenvolvido pelo Prof. José Eduardo Faria, entre os anos de 1986 e 1987, nas aulas de Sociologia do Direito do curso de pós-graduação, que ministra na Faculdade de Direito da USP.



## II.4-A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO DIREITO: A EFICÁCIA JURÍDICA

A racionalidade formal, tal como a definiu Weber<sup>38</sup>, dá ênfase aos meios pelos quais se atingem os fins e contrapõe-se à racionalidade material, onde os fins justificam os meios. Com efeito, ao privilegiar os meios, a racionalidade formal expressa a ordem de subordinação, tanto hierárquica, de promulgação das normas jurídicas, como a funcional, das autoridades em relação a um conjunto de regras formais e previamente estabelecidas. Ao contrário, a racionalidade material expressa também uma subordinação, mas em razão do conteúdo das normas.

O Estado liberal, na ânsia de prever mecanismos que pudessem propiciar um mínimo de segurança e certeza, a fim de evitar o arbítrio, priorizou a racionalidade formal, identificando as normas como jurídicas face o modo pelo qual eram postas<sup>39</sup>. Entretanto, com o desenvolvimento do capitalismo e com a crescente complexidade social e o consequente surgimento do Estado Intervencionista, a operacionalidade dos princípios de racionalidade formal foram paulatinamente esvaziando de sentido. Na medida em que a) o Estado passou a intervir na economia, arrogando-se a postura de protagonista das relações econômicas; b) que foram ampliadas as funções do aparelho burocrático do Estado; c) que a iniciativa legislativa foi, em certa medida, apropriada pelo Executivo, passando o Estado intervencionista a possuir diversas "fontes" de Direito<sup>40</sup>, e d) que a legitimidade da intervenção estatal passou muito mais a ser medida pela sua possibilidade de produzir resultados (eficácia gerencial) do que pela efetiva

---

38-Nesse sentido, verificar WEBER (1970) e (1977). Ver, também, BENDIX (1986) e ARON (1987).

39-Verificar FARIA (1988).

40-Verificar nesse sentido, BOBBIO (1984).

correspondência de seus dispositivos à ordem hierárquica propagada pela dogmática jurídica, os princípios regidos pela racionalidade material passaram a gozar de muito maior influência

Todavia, ao mesmo tempo em que "a experiência histórica do Estado Intervencionista vai abrindo campo para a gradativa valorização da racionalidade material"<sup>41</sup>, os pressupostos da dogmática jurídica, que privilegiavam a racionalidade formal, vão sendo postos de lado. De fato, possuindo o Estado intervencionista diversas "fontes" de Direito, a validade do sistema passa a não mais ser pautada pelas outras normas, mas sim por sua própria dinâmica regulatória, realizando uma espécie de "seleção natural" normativa, onde seriam válidas as normas que efetivamente alcançassem o fim objetivado.

É nesse contexto, então, que se coloca a questão da eficácia. Diante da evolução histórica do Estado moderno, e consequentemente de seus procedimentos jurídicos, a preocupação com a coerência lógica do ordenamento jurídico foi cedendo espaço à questão da consecução de objetivos ditados pelo poder público. Passou a ser enfatizada, portanto, não mais a subordinação hierárquica de edição das normas jurídicas, mas sim tanto a adequação do conteúdo dessas normas aos fins traçados pelo Estado Intervencionista, quanto a sua efetiva correspondência e respaldos sociais. A questão da eficácia, deste modo, revelou-se de extrema importância para a sobrevivência do próprio ordenamento jurídico, e também para a realização das metas previstas pelo poder público, juntamente com o poder político.

---

41-Cf. FARIA (1988 p.72).

O problema da eficácia jurídica, assim, passou a apresentar meandros que não podem ser abordados apenas sob o prisma da dogmática, onde a eficácia de uma norma é tida como aquela que tem condições técnicas de atuar, no sentido de que estão presentes os elementos normativos para adequa-la à produção de efeitos concretos. A eficácia, assim, é entendida como uma qualidade da norma tendo em vista a sua potencialidade em produzir efeitos, nada se referindo a dogmática à questão da real verificação da aplicabilidade de uma norma no seio de uma comunidade social. Segundo esse entendimento, são averiguadas as condições de oportunidade, conveniência e necessidade da produção de efeitos de uma norma, podendo, desse modo, "ser a eficácia imediata, postergada, ou suspensa"<sup>42</sup>.

De acordo com Antoine JEAMMAUD, teria sido Kelsen o primeiro entre os grandes teóricos a fazer referência à questão da eficácia das normas jurídicas, ao considerar que a efetividade de uma norma constitui, em alguma medida, uma condição de manutenção de sua validade<sup>43</sup>. Entretanto, se é certo que para Kelsen a eficácia não faz parte do conceito de validade, senão que é simplesmente um pressuposto daquele<sup>44</sup>, é também correto afirmar que, para esse jurista, a diferenciação entre os conceitos é um dos principais postulados de sua teoria. Essa constatação de Kelsen foi em grande parte responsável por colocar um fim na "falácia naturalista" que confundira os conceitos de validade e eficácia, ao fazer crer que a validade consistiria numa realidade natural<sup>45</sup>.

---

42-Cf. FERRAZ Jr. - "Constituinte - Regras para a Eficácia Constitucional", in Revista de Direito Processual, v.76.

43-Cf. JEAMMAUD (1982).

44-Verificar, nesse sentido, Kelsen (1976).

45-Diz Kelsen (1976 p.31) a esse respeito, "in verbis": "concluir, do fato de que apenas uma norma em certa medida eficaz é válida, que vigência e eficácia são idênticas, é o mesmo erro lógico que se comete quando, do pressuposto de que o 'prazer' é apenas o 'prazer' é bom, se conclui que o 'bom' coincide com o 'agradável'. Pode ser verdade que todas as coisas que são boas

Como é sabido, o conceito de validade, para Kelsen, está adstrito ao valor que se reconhece a cada norma que é criada e promulgada segundo critérios estabelecidos por outras normas de "nível superior" na hierarquia normativa. Diversamente, o conceito de efetividade ou eficácia, utilizado indistintamente por Kelsen, refere-se à qualidade da norma em guardar uma relação de adequação com as condutas concretas. Para Kelsen, então, os conceitos de eficácia e validade não se confundem. A eficácia surge como a condição de vigência de uma norma, de modo que uma norma que não tem um mínimo de eficácia não é norma, não é vigente. Do mesmo modo, o ordenamento jurídico, se não tem um mínimo de eficácia, não existe. Nesse sentido, "dizer que uma norma vale (é vigente) traduz algo diferente do que se diz quando se afirma que ela é efetivamente aplicada e respeitada, se bem que entre vigência e eficácia possa existir uma certa conexão. Uma norma jurídica é considerada como objetivamente válida apenas quando a conduta humana que ela regula lhe corresponde, definitivamente, pelo menos numa certa medida. Uma norma que nunca e em parte alguma é aplicada e respeitada, isto é, uma norma que - como costuma dizer-se - não é eficaz em uma certa medida, não será considerada como norma válida (vigente). Um mínimo de eficácia é condição de sua vigência"<sup>46</sup>.

Não obstante a distinção e correlação percebida por Kelsen entre os conceitos de validade e eficácia, é fato que, enquanto este ficava relegado a um segundo plano, àquele foi dedicada grande parte de sua obra. Para a dogmática jurídica, e sobretudo para o positivismo normativista, não interessavam as indagações sobre as condições de eficácia de uma norma, o que, de resto, certamente evocaria

---

sejam também qualquer coisa mais (agradáveis, por exemplo...). Porém numerosos filósofos têm julgado que, quando nomeiam essas outras propriedades, estão de fato a definir o bom; que essas propriedades, de fato, não eram simplesmente 'outra coisa', algo diferente, mas absoluta e plenamente o mesmo que o bem (bondade). A esse ponto de vista proponho-me chamar 'falácia naturalista'.

46-Cf. KELSEN (1976 p.29/30).

questões extra-jurídicas fora do âmbito de sua análise, situado no plano do dever-ser. Para Kelsen, a ciência jurídica deveria ocupar-se exclusivamente das normas válidas, independentemente de sua eficácia ou justiça, ou seja: seus enunciados deveriam limitar-se a estabelecer o critério de validade das normas, independentemente da função social que eventualmente possam ou pudessm cumprir. E o critério de validade das normas é dado pela norma fundamental, que não é "posta", mas "suposta", isto é: prescreve o dever de respeitar a primeira norma como obrigatória e válida. A norma fundamental, sendo o vértice da pirâmide da teoria kelseniana, é o topo de onde derivam as outras normas que, por dela derivarem, são válidas<sup>47</sup>. Assim é que a dogmática jurídica sempre privilegiou muito mais a forma de regulamentação do poder estatal do que o conteúdo das normas reguladas. E isso sem dúvida guarda estreita ligação com os princípios de racionalidade formal característicos do Estado liberal.

Inversamente, no Estado intervencionista, com o gradativo controle que o aparelho estatal passa a exercer sobre a sociedade, surge a necessidade cada vez maior de que os mecanismos de intervenção em cada um dos domínios da esfera social produzam os efeitos desejados. Em decorrência, voltam-se as atenções para os resultados produzidos pela promulgação da norma jurídica, de forma a serem estabelecidos indicadores capazes de revelar o exato alcance da colimação das metas ditadas pelo poder regulamentar. O conceito de eficácia, assim, passa a dizer respeito ao sucesso da disposição normativa: sucesso que pode ser medido pelo encobrimento ideológico que encerra, ou pelo seu efeito

---

47-É importante observar que, se se seguir perguntando sobre qual o critério de validade da norma fundamental, chegar-se-á o momento em que esta depende de outro critério, extra-jurídico. Por outro lado, se afirma Kelsen que o ordenamento jurídico deve ser, em certa medida, eficaz, então os conceitos de validade e eficácia aparecem confundidos no vértice da pirâmide, na norma fundamental. Apesar de Kelsen ter insistido no fato de que a eficácia é apenas um pressuposto da validade, a análise do ordenamento não pode limitar-se ao plano da validade, ou ao do critério formal da hierarquia normativa. Verificar, nesse sentido, dentre outros, BOBBIO (1989); MAYNEZ (1986); ATIENZA (1986).

retórico, ou até pela própria inaplicabilidade da norma. Como diz Tercio Sampaio FERRAZ JR., "em termos pragmáticos, uma norma pode objetivar, por exemplo, não o seu cumprimento imediato, mas apenas assegurar um ponto de vista ideológico. Nesse sentido, conquanto possam existir as exigíveis condições sociais de obediência da parte do destinatário da norma, não convém, ao interesse do editor, que a concreção ocorra. Nesse caso, em nome do sucesso da comunicação normativa implementa-se uma limitação da eficácia que, em termos de controle jurídico, fica proposta"<sup>48</sup>.

De um ponto de vista menos jurídico e mais sociológico, é atribuído ao conceito de eficácia uma relação "semântica" com a realidade, que diz respeito às condições de oportunidade, conveniência e produção de efeitos de uma norma jurídica. De outro modo, o sentido dado pela dogmática ao conceito de eficácia estabelece uma relação sintática entre a norma e as outras normas do sistema<sup>49</sup>. É evidente que essa distinção é esquemática e diz respeito apenas a uma tentativa em se abarcar um conceito que, perante o Estado intervencionista, passou muito mais a ser medido pelo resultado do que pela coerência lógica que possa guardar com o sistema.

Ao extrapolar os estreitos limites até então estabelecidos, a eficácia passou a ser caracterizada pelas funções manifestas e latentes das normas jurídicas, entendidas estas como as funções que contribuem ao ajuste ou adaptação do sistema social, sem que sejam nem desejadas e/ou nem conscientemente reconhecidas pelos indivíduos que formam parte daquele. As manifestas, ao contrário, seriam as funções

---

48-Cf. FERRAZ Jr. - "Constituinte - Regras Para a Eficácia Constitucional", in Revista de Direito Processual, v.76

49-A nomenclatura 'eficácia sintática' e 'eficácia semantica' é dada por FERRAZ Jr. (1978).

desejadas e reconhecidas<sup>50</sup>. A eficácia, perante o Estado intervencionista, portanto, não abarca apenas as funções manifestas, relacionadas à potencialmente verificável aplicabilidade das normas, mas também às latentes, como, por exemplo, às relacionadas com a própria inaplicabilidade. Isso porque a inaplicabilidade de uma norma pode ter sua função, como no caso hipotético em que uma norma cumprisse uma função, estando apenas promulgada, ou decretada, não importando se fosse aplicada ou não. Ou, ainda, como se cumprisse uma função estando promulgada, e uma outra não sendo aplicada, pois, frequentemente, uma norma não aplicada pode ser eficaz, na medida em que cumpre um determinado papel.

A noção de funções manifestas e funções latentes guarda certa relação com a distinção feita por Antoine JEAMMAUD entre "efetividade" e "eficácia" das normas jurídicas<sup>51</sup>. Para esse autor, efetividade é a "relação de conformidade (ou não contrariedade) entre uma situação, ou comportamento, e uma norma jurídica", enquanto eficácia é a "relação de conformidade entre a vontade do legislador e o fim alcançado pela norma". Assim, o conceito de eficácia para ele importa numa necessária referência aos fins almejados pela autoridade legisladora, evocando questões de ordem política e ideológica, em contraposição à questão da efetividade, que parece fornecer um campo de análise mais objetivo.

Guardadas as devidas diferenças entre os pontos de enfoque e nomenclatura dos binômios funções manifestas/funções latentes e efetividade/eficácia, é interessante observar que ambos os autores parecem ter a preocupação em estabelecer uma distinção entre o conceito de

---

50-Cf. ATIENZA (1986 p. 73).

51-Verificar, nesse sentido, JEAMMAUD (1982).

eficácia encarado sob o ponto de vista da efetiva obediência ao texto de uma norma (para Jeammaud, efetividade e, para Atienza, funções manifestas) e sob o ângulo da intenção com que a norma é posta (eficácia e funções latentes). É certo que para Jeammaud, essa distinção acabou por fazer com que o conceito de eficácia fosse subdividido entre eficácia ("strito sensu") e efetividade. De outro modo, Atienza optou por englobar no conceito geral de eficácia, ambas as noções de funções manifestas e latentes.

A questão não é de todo simples, e é evidente que na distinção feita por Atienza prevalece um enfoque funcionalista. De qualquer forma, o nosso objetivo de chamarmos a atenção para a correlação entre essas noções diz respeito ao reconhecimento da abrangência do conceito de eficácia. Ao aludir tanto à correspondência do texto legal à realidade social quanto à correspondência da intenção normativa a essa realidade, o conceito sociológico de eficácia prioriza os princípios de racionalidade material inerentes à atual configuração do estado interventor .

Considerando que para Atienza a concreção dos fins almejados é de importância máxima, o conceito de eficácia não pode abster-se de incluir em seus parâmetros questões extrapoladoras até mesmo da potencialmente verificável obediência social a uma norma. Sobretudo porque, na concreção de seus objetivos, o Estado interventor não se utiliza apenas de normas prescritivas ou imperativas de conduta. Utiliza-se, com muito mais frequência, de normas que dispõem sobre o reconhecimento de uma prerrogativa ou de um direito subjetivo que, de resto, é exatamente o caso das sanções positivas. Ora, na medida em que os titulares desses direitos podem exercê-los ou não, não é a obediência o que se visa. Certamente é uma outra intenção o que está implícita na



norma. E o conceito sociológico de eficácia tem o mérito de reconhecer a existência de diversas circunstâncias que envolvem a promulgação e aplicabilidade de uma norma jurídica: até mesmo sua inaplicabilidade pode gerar condições de uma eficácia global do ordenamento.

É claro que não se está a privilegiar um conceito em detrimento de outro, nem muito menos a estabelecer qual o mais abrangente ou técnico. O que se busca é apenas estabelecer os parâmetros de uma análise. Na medida em que este trabalho tem por objetivo a avaliação das condições de eficácia de uma norma premial, que é o incentivo fiscal para operações de caráter cultural, o estabelecimento de um entendimento comum sobre o conceito de eficácia é de fundamental importância. Sobretudo se se tem em conta que o conceito sociológico responde aos anseios de um estado interventor que preconiza a utilização de artifícios incentivadores de condutas cujo cumprimento não é obrigatória, senão apenas sedutor. Nesse processo de induzimento, a prática de mecanismos persuasivos nem sempre é unicamente manifesta e, no mais das vezes, conta com a participação de fatores aparentemente aleatórios que, num primeiro momento parecem guardar pouca ou nenhuma relação com o resultado almejado. Entretanto, esses fatores, conjuntamente com os explícitos pelas normas, acabam por corroborar o exercício da conduta proposta.

A eficácia, assim, não é nunca o resultado exclusivo do temor das consequências sancionadoras ou do simples respeito às prescrições normativas. A observância das normas jurídicas, com frequência diz respeito a razões completamente distintas. Depende ela também da opinião e julgamento dos indivíduos sobre o seu conteúdo, de modo a fazer com que a eficácia realize valores. Com isso, o que se percebe

é que a força obrigatória dos preceitos legais está condicionada não apenas pela coerência interna de um sistema ou pelo temor causado pelas sanções negativas; ela também se torna eficaz pela existência de mecanismos outros de persuasão que acabam por fazer "internalizar", nos indivíduos, a vontade de cumprimento daquele preceito<sup>52</sup>.

---

52-Verificar, nesse sentido, FARIA (1989b p.35).

### III - AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E CULTURA NO ESTADO INTERVENCIONISTA

No capítulo anterior, vimos como o crescente papel intervencionista assumido pelo Estado implicou em sutis ajustes do sistema jurídico à realidade emergente. Em consequência, passou a ser priorizada a função promocional do direito, que busca encorajar o comportamento desejado ao invés de exercer uma repressão e impor castigos aos comportamentos não desejados. Do mesmo modo, o ordenamento jurídico passou a dar mais importância não apenas à hierarquia da edição das normas jurídicas, mas sim à adequação do conteúdo dessas normas aos fins traçados pelo Estado interventor. Nessa ordem de coisas, tornou-se essencial, para a colimação das metas estatais, que se atentasse para o respaldo social que as normas jurídicas podem obter. A questão da eficácia, assim, passa a dizer respeito também ao âmbito sociológico, englobando as funções manifestas e latentes dos dispositivos legais.

No próximo capítulo, procederemos à análise da Lei nº 7.505/86 - um exemplo típico de norma premial -, de modo a exemplificar como se dá o controle exercido pelas técnicas de motivação expressa pelos incentivos fiscais. Antes, porém, de passarmos a essa análise, é importante nos determos nas relações entre Estado e Cultura no Brasil. Isso porque essas relações foram sempre caracterizadas por uma intervenção daquele nos assuntos culturais, seja mediante o recrutamento de intelectuais e artistas a cargos e postos burocráticos, seja mediante um processo de construção institucional, onde diversas empresas, órgãos e departamentos foram criados com objetivos diversos mas que implicavam, todos,

numa forma de controle estatal. Mas se é certo que esse processo se desenvolveu lentamente ao longo dos anos, tendo culminado com a criação do Ministério da Cultura em 1985, é também verdade que em processo simultâneo, a área cultural foi sendo submetida a uma crescente normatização.

Na medida, portanto, em que este trabalho pretende analisar as condições de eficácia de um instituto legal que representa, exatamente, um exemplo recente de intervenção estatal é que se faz necessário o conhecimento dos antecedentes mediatos desse processo. Pois a questão da verificação da eficácia de um instituto legal não pode, sob o ponto de vista da sociologia jurídica, eximir-se de compreender a história desse próprio instituto e do processo do qual ele faz parte; assim como não pode abster-se de levar em consideração o contexto que propiciou o seu aparecimento. Isso porque, como foi visto no capítulo anterior, o conceito sociológico de eficácia não se atém à exclusiva análise da aplicação de uma norma legal, mas busca discutir a origem e os fatores que concorreram para a promulgação e consequente vigência dessa norma.

### III.1-O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL

As relações entre Estado e Cultura, no Brasil, nunca foram caracterizadas por uma política cultural definida que estabelecesse as diretrizes sobre os limites e extensão da intervenção na área cultural. Diversamente da economia, onde em alguns momentos do decorrer

da história encontramos uma atitude mais precisa e unívoca do Estado , a permitir a denominação de política econômica, a cultura sempre foi carente de um conjunto programático que integrasse, organicamente, as diversas ações executadas por órgãos, agências, instituições ou empresas de fomento da área cultural.

É possível, todavia, falar em políticas culturais que chegaram, em alguns momentos, a consubstanciar tentativas de implantação de uma ação integrada. Mas, seja pelo fato dessas políticas trazerem, em si mesmas, contradições impeditivas de um movimento unívoco, ou seja pelo fato de abordarem levianamente a questão cultural, a verdade é que, não raro, tornaram-se vazias de sentido e superficiais na atitude.

Não faltam exemplos ilustrativos da iniciativa, no mais das vezes frustrada, de implementação de uma política cultural. De fato, a idéia de uma política nacional de cultura remonta aos tempos do antigo Ministério de Educação e Saúde Pública<sup>1</sup> e, no governo Castello Branco, foi retomada no âmbito do Conselho Federal de Cultura<sup>2</sup>. Mas foi apenas na década de 70 que, com o intuito de diminuir a resistência que se fazia em torno da presença estatal na área cultural, e ao mesmo tempo, objetivando codificar o controle exercido sobre esse processo, foram criados documentos pretensamente norteadores de uma política integrada.

Foram eles o plano denominado Diretrizes para uma Política Nacional de Cultura, o Programa de

---

1-O Ministério da Educação e Saúde Pública foi criado pelo Decreto n.19.402 em 14 de novembro de 1930, passando, a partir de 25 de julho de 1953, com a lei n.1.920, a denominar-se Ministério da Educação e Cultura.

2-Cf. MICELI (1984 pg.55).

Ação Cultural (PAC) e o documento intitulado Política Nacional de Cultura<sup>3</sup>. Juntos, esses documentos são reveladores de um processo que percorreu toda a primeira parte da década de setenta, onde a questão cultural apareceu como vital não pela sua importância intrínseca, mas pela possibilidade de sua adequação ao regime político que se consolidava<sup>4</sup>.

Mas a inexistência de uma política orgânica não significa que não exista, no país, um projeto cultural em execução. Esse projeto existe, e diz respeito às relações entre Estado e Cultura, no âmbito de um processo que se pode chamar de "construção institucional"<sup>5</sup>. Esse processo, por um lado, pode ser caracterizado pelo lento surgimento de órgãos burocráticos estatais que, a partir da década de 30, quando começa a se consolidar uma sociedade industrial no Brasil, passaram a exercer o controle e/ou a coordenação de importantes segmentos da vida social, inclusive a cultural.

Por outro lado, e mais especificamente na área da cultura, ele se caracteriza pela dinâmica de apropriação de manifestações populares e sua subsequente manipulação e transformação em instâncias oficiais de expressão cultural ou, mais precisamente, em símbolos de

---

3-O documento "Diretrizes" foi divulgado e rapidamente retirado de circulação em 1973, na gestão de Jarbas Passarinho no MEC, no Governo Medici. O PAC, foi lançado em agosto de 1973 e veio em substituição ao "Diretrizes". O documento sobre Política Nacional de Cultura foi elaborado em 1975, já na gestão de Ney Braga no MEC, no governo Geisel.

4-Interessante notar, nesse sentido, que à excessão do PAC, que acabou por ganhar uma dimensão executiva, chegando a contar com cerca de até 130 funcionários, e no seio do qual foram desenvolvidos projetos específicos, os outros dois permaneceram como documentos que apresentavam incoerências ao tratar de temas como a definição de cultura e os limites da atuação do Estado nessa área. Verificar, a esse respeito, COHN, Gabriel - "A Concepção Oficial de Política Cultural nos anos 70".

5-Verificar, a esse respeito, MICELI, Sergio - "O Processo de Construção Institucional na Area Cultural Federal", in MICELI (1984).

identidade nacional<sup>6</sup>. São exemplos desses símbolos o samba, o futebol, a umbanda, a feijoada e o desenvolvimento de temas como a malandragem e o "jeitinho" brasileiros.

Nesse processo, aquilo que é originário de manifestações das classes dominadas é delas apropriado e processado, para posteriormente lhes ser devolvido sob a forma de hegemonia nacional, na qual todo cidadão, individualmente considerado, acha-se envolvido. Nunca é demais lembrar que a televisão e o rádio exercem exatamente esse papel de integração nacional e são concessões estatais reveladoras do controle do Estado sobre a Cultura. Como exemplo de apropriação cultural temos, no Brasil, o futebol na década de 70 e, nos EUA, o "jazz" na década de 30.

Esse processo, em termos gerais, nada revela de novo, pois é evidente que a dimensão política da cultura - e da qual não pode dissociar-se - consiste justamente em "suscitar a questão do caráter público dos significados que organizam a vida de cada indivíduo". Ou, como diz Gabriel Cohn, a "cultura permite socializar a experiência individual e individualizar os significados sociais"<sup>7</sup> consubstanciando um processo dialético.

Ocorre que, no Brasil, o problema da institucionalização consiste no fato de que tudo o

---

6-Verificar, nesse sentido, MICELI, Sergio - "Teoria e Prática da Política Oficial no Brasil" e "O Processo de Construção Institucional na Área Cultural Federal"; COHN, Gabriel - "A Concepção Oficial da Política Cultural nos anos 70", e OLIVEN, Ruben George - "A Relação Estado e Cultura no Brasil: cortes ou continuidade?", todos in MICELI (1984) e, também, MOSTAÇO (1982); RISERIO (1982), MICELI (1979) e ORTIZ (1985).

7-Cf. COHN, Gabriel - "Oportunidade e Oportunismo", in Folha de S. Paulo, 7 de janeiro de 1989, pg. A3, e "Cultura é Cultura", in Folha de S. Paulo, 20 de janeiro de 1985, pg. 3. Verificar também, nesse sentido, declarações de Marilena Chauí, publicadas na Folha de S. Paulo em 3 de janeiro de 1989, pg. E8, em matéria intitulada "A Secretaria não será produtora de Cultura".

que é público tende a ser substituído pelo oficial, seja mediante a apropriação referida, ou seja pela cooptação de importantes setores representativos da intelectualidade, instados a não exercer oposição ou até mesmo a apoiarem os programas governamentais. Exemplo disso é que, como veremos mais adiante neste trabalho, no período entre 1930/45, o poder público era o maior concessionário dos padrões de legitimidade intelectual, na medida em que o "oficial" e a Cultura estavam intimamente ligados.

Mas é nessa dinâmica que o processo dialético da Cultura se perverte. Pois não se trata mais de uma interação indivíduo/sociedade, como definiu G. Cohn, e sim de uma apropriação de manifestações culturais com a consequente instrumentalização de seu conteúdo a fins colimados pelo Estado. Todavia, na medida em que se subverte o processo cultural, tornando-o fator de falsa hegemonia e forçada interação nacionais, o Estado intervencionista acaba por unificar a produção de sentidos, praticando a denominada "violência simbólica", ou seja: exerce a dominação não pelos meios coercitivos, mas por uma persuasão cultural<sup>8</sup>. A dinâmica da intervenção, deste modo, acaba por "substituir um modelo fundamentalmente baseado na coerção, por um modelo ancorado na hegemonia, que funcionaria basicamente em termos da manipulação de símbolos nacionais"<sup>9</sup>

Mas a questão da institucionalização, e conseqüentemente da intervenção estatal envolve, também, um dilema: se, por um lado, a existência de programas ou políticas culturais pode intervir em demasia, dirigindo o processo de criação, por outro a sua inexistência

---

8-verificar, nesse sentido, FARIA (1988).

9-Cf. MICELI (1984 pg. 51).



pode acirrar a reprodução de grandes desigualdades. Não é outra a problemática que se faz presente há muito nas discussões dos círculos acadêmicos. E, como observaremos adiante, na época da criação do Ministério da Cultura, em 1985, o debate em torno dessa questão envolveu um amplo segmento da intelectualidade. Interessa-nos, contudo, verificar menos as teorias que subjazem essa discussão, do que o modo pelo qual a intervenção e a cooptação se fizeram presentes no processo de construção institucional.

Durante o período compreendido entre 1930 e 1945 verifica-se, no Brasil, uma colossal expansão da máquina burocrática, tanto ao nível da administração direta, quanto na esfera das relações do poder estatal com os setores econômicos. O aumento do campo de atuação do Executivo, talvez decorrente do processo de centralização autoritária que então ocorria, resultou num trabalho de construção institucional caracterizado pela abertura de diversos ministérios, órgãos diretamente vinculados à Presidência da República, autarquias, departamentos e institutos<sup>10</sup>.

Esse processo de construção institucional, se não se relacionava à área cultural, a ela estava vinculado de modo intrínseco. Pois a forma de legitimação do Estado baseava-se sobretudo no maior ou menor apoio, ou melhor, na menor ou maior oposição que intelectuais e artistas poderiam fazer ao regime em vigor. Observa-se, deste modo, que na época de Vargas, a cooptação do setor cultural deu-se de forma explícita, não só mediante o recrutamento

---

10-Como exemplo de ministérios e órgãos criados nessa época, temos: Ministérios da Educação e Saúde, (1930); Trabalho, Indústria e Comércio (1930); Aeronáutica (1941); Departamento Administrativo da Presidência da República (1938); Departamento de Imprensa e Propaganda (1939); Conselho Federal do Comércio Exterior (1934); Conselho de Imigração e Colonização (1938); Conselho Nacional de Petróleo (1938); Conselho Nacional de Águas e Energia (1939); Conselho de Segurança Nacional; Conselho de Planejamento Econômico; Instituto do Café; Instituto do Açúcar e do Alcool etc.

ideológico de intelectuais e profissionais liberais representativos da elite cultural, como também mediante a facilitação do acesso destes a carreiras e cargos burocráticos.

As formas pelas quais se materializava essa cooptação são diversas e implicavam na institucionalização de dispositivos legais que diferenciavam o trabalho produzido por intelectuais e artistas, e facilitavam o acesso destes a cargos públicos. Por outro lado, o reconhecimento de regalias e prerrogativas no recrutamento; o reescalamento dos salários, de forma a instituir faixas especiais em favor dos profissionais liberais, e a dispensa do princípio que impedia a acumulação de cargos, aos portadores de títulos superiores, são exemplos de mecanismos de recrutamento ideológico. Ainda nesse sentido, grupos seletos de intelectuais eram convidados a assumirem cargos de cúpula no Executivo, ou a realizarem trabalhos de assessoria ou, ainda, a ocuparem cargos de direção em instituições propriamente culturais<sup>11</sup>. Ainda a ilustrar o resultado da interação Estado/Cultura, e a influência que um poderia exercer sobre o outro, temos o dado de que, dos trinta membros da Academia Brasileira de Letras, eleitos entre 1930 e 1945, setenta por cento eram elementos pertencentes aos altos escalões do estamento burocrático<sup>12</sup>.

Entretanto, apesar de até mesmo as medidas de reforma do quadro administrativo terem sido dirigidas no sentido da ampliação dos mecanismos de cooptação, o Estado, nessa época, não se caracterizou pelo papel propriamente intervencionista que pudesse ter em relação à cultura, mas pelo fato de surgir como o detentor dos instrumentos que possibilitavam a produção cultural. Pois é

---

11-Ver, a esse respeito, o excelente trabalho de Sergio Miceli sobre a relação entre os intelectuais e a classe dirigente brasileira, durante o período compreendido entre 1920-1945, in MICELI (1979).

12-Inclusive Getúlio Vargas, eleito para a Academia Brasileira de Letras em 1941. Cf. MICELI (1979 pg.160).

claro que a carreira da maior parte dos intelectuais dependia dos subsídios que o Estado lhes concedia, ainda que não se possa afirmar que suas obras tenham sido produto das benesses do mecenato governamental<sup>13</sup>.

Exercia, assim, o Estado, o papel de árbitro de assuntos culturais, o que de certa forma reforçava sua postura de fonte de produção de símbolos nacionais. Do mesmo modo que na década de setenta, quando o Estado assumiu um papel tipicamente intervencionista na área cultural, na de trinta sua participação era mais sutil, mas não menos eficaz: a produção cultural dependia, até certa medida, da própria estrutura governamental. Consubstanciava, portanto, um modo de cooptação vinculante à possibilidade legitimatória do Estado.

Entretanto, se é verdade que a relação Estado/Cultura se intensificou no período ente 1930/45, foi nas décadas de sessenta e setenta que o processo de institucionalização da área cultural se deu com maior veemência<sup>14</sup>. Além dos já mencionados programas e políticas culturais colocados em ação nesse período - Diretrizes, PAC e Política Nacional de Cultura -, observamos a criação, no seio do próprio Ministério de Educação e Cultura - MEC -, de diversos órgãos, institutos, departamentos, e secretarias, consolidadores do processo de institucionalização que culminou com a criação do Ministério da Cultura em 1985.

---

13-Como afirma Sergio Miceli, alguns intelectuais subordinavam seus escritos às exigências dos cargos que ocupavam, mas outros resguardavam parte de sua produção. Por outro lado, "diante dos dilemas de toda ordem com que se debatiam por força de sua filiação ao regime autoritário que remunerava seus serviços, (os intelectuais) buscavam minimizar os favores da cooptação, se lhes contrapondo uma produção intelectual fundada em alibis nacionalistas". Cf. MICELI (1979 pg.159).

14-No período democrático compreendido entre 1946/64, a problemática cultural limitou-se a retomar alguns pontos até então postos em prática. Verificar, a esse respeito, OLIVEN, Ruben George - "A Relação Estado e Cultura no Brasil: cortes ou continuidade?", in MICELI (1984 pg.48).

Ao longo daquelas duas décadas, além de terem sido criadas diversas instâncias administrativas, foram também realizadas reuniões e encontros promovidos pelo Governo, como o Encontro dos Secretários da Cultura ou o Congresso da Indústria Cinematográfica. Por outro lado, foram efetuados diversos remanejamentos dos órgãos de cúpula do MEC que acabaram por consubstanciar uma diferenciação organizacional e política dentro no próprio Ministério. Em consequência, não só a área cultural foi, aos poucos, se separando da da educação, com a criação da Secretaria de Cultura, por exemplo, como também nesta mesma verificou-se o surgimento de um vertente "patrimonial" e outra "executiva", preconizadoras da estrutura que posteriormente abrigaria o Ministério da Cultura<sup>15</sup>.

O Estado, então, no decorrer dessas duas décadas, apresentou-se como fator fundamental no processo de dinamização cultural. Apesar dessa dinamização ter ocorrido sobretudo nos grandes centros urbanos, o fato é que as produções culturais passaram a atingir um número considerável de pessoas, a revelar um aumento do mercado consumidor, nesse âmbito, muito superior àqueles verificados nos anos trinta. É evidente, entretanto, que não se pode desassociar o "incremento cultural" ocorrido nesse período da política que então se desenvolvia. Pois o problema com que se debatia o discurso governamental, na época, referia-se exatamente à dificuldade de "integrar as diferenças regionais no interior de uma hegemonia estatal". O conceito de integração nacional, forjado pela ideologia da Segurança Nacional procurava, exatamente, resolver essa questão. E um dos espaços no qual a noção de integridade

---

15-A Secretaria de Cultura do MEC, criada no âmbito desse Ministério em 1981, pelo ministro Ruben Ludwig, no governo de Figueiredo, comportava duas subsecretarias, a saber: a de Assuntos Culturais, à qual se subordinava a FUNARTE, e a do Patrimônio Histórico e Artístico, à qual se subordinava a Fundação Pró-Memória. Àquela, teria estado afeta toda a área cultural propriamente dita, o que S. Miceli chama de vertente "executiva", posto ser responsável pela implementação de projetos de produção cultural. A outra, responsabilizar-se-ia sobretudo pela área de memória e conservação do patrimônio cultural. MICELI (1984).

podia realizar-se era exatamente o cultural. Como afirma Renato ORTIZ, "ao definir a integridade nacional enquanto 'comunidade', o manual da Escola Superior de Guerra retoma os ensinamentos de Durkheim e mostra a necessidade da cultura funcional como cimento de solidariedade orgânica da nação. A noção de integração, trabalhada pelo pensamento autoritário, serve assim de premissa a toda uma política que procura coordenar as diferenças, submetendo-as aos chamados objetivos nacionais (...). Isso significa que o Estado deveria estimular a cultura como meio de integração, mas sob o controle do aparelho estatal"<sup>16</sup>.

De fato, não foi outra coisa que se verificou. Além da produção de símbolos culturais nacionais, aos quais já nos referimos, e o surgimento da televisão como modo de comunicação coletiva nacional, em diversos níveis pode ser observada a iniciativa do Estado na distribuição e consumo de bens culturais. Ainda que se diga que o Estado exercia uma repressão ideológica e política brutais, onde a censura agia de modo a inibir determinadas iniciativas e liberdades de pensamento, o fato é que a intervenção estatal ocorria principalmente no nível da normatização de determinadas atividades e na cooptação de setores estratégicos do mercado cultural<sup>17</sup>.

Observa-se, portanto, que nessas décadas, o Estado adotou um procedimento intervencionista diretamente vinculado à área cultural, o que sem dúvida revelava o firme propósito de recrutar aliados ao regime de

---

16-Cf. ORTIZ (1985 pg.83).

17-A esse respeito, é interessante observar o argumento levantado por Renato ORTIZ (1985), a considerando que, no período compreendido entre 64/80, a censura agia como repressão seletiva, atingindo o ato repressor, "a especificidade da obra, mas não a generalidade de sua produção". No dizer desse autor, a censura trazia consequências negativas até para os empresários, no que tocava ao funcionamento do mercado cultural, de modo que a sua existência, além de sempre ter encontrado resistência, na verdade era apenas a ponta do "iceberg" de um fenômeno de dominação bem mais complexo.

então. Pois "o simples fato de o governo Geisel (1974/1978) haver escolhido para Ministro da Educação e Cultura um militar reformado (Ney Braga), cuja carreira política se consolidara através de sucessivas vitórias eleitorais, e que se beneficiava ainda da imagem de prócer simpático ao patrocínio das artes, evidencia o cálculo de lograr dividendos em função do apoio concedido aos meios intelectuais e artísticos"<sup>18</sup>. Por outro lado, é também ilustrativo o fato de que nessa mesma época o governo tenha permitido que o pessoal ligado ao teatro e ao cinema fizesse as indicações de seus representantes para a direção de alguns órgãos oficiais, o que acabava por dar a impressão de que, com isso, poderiam eles contribuir com a fixação de metas de uma política cultural.

É evidente que a conjuntura política do final dos anos setenta, marcada pelo lento e gradual processo de "abertura" contribuiu para que se instalasse um clima no mínimo cordial entre os setores intelectuais e artísticos e o governo, o que de certo modo refletia o êxito de um processo de legitimação da intervenção do Estado na área cultural.

### III.2 A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA CULTURA: histórico

Nos anos oitenta, a preocupação com a questão cultural e com as diretrizes de política cultural começou a se manifestar desde a campanha de Tancredo Neves para a sua indicação no Colégio Eleitoral (1984), e

---

18-Cf. MICELI (1984 pg.65).

atingiu o seu ápice após a instauração do que se passou a chamar "Nova" República, já sob os auspícios do presidente José Sarney (1985).

De fato, desde que a possibilidade de Tancredo Neves se tornar presidente da República foi surgindo como factível, diversos segmentos da área cultural, do cinema ao circo, da televisão ao teatro, e da literatura à ecologia, mobilizaram-se no sentido de fazer constar, no programa de governo então a ser divulgado, algumas definições sobre o setor cultural. Essa mobilização, se por um lado visava chamar a atenção para uma área até certa medida esquecida nos orçamentos dos governos militares, por outro pretendia também fazer com que o candidato da "transição democrática" se comprometesse com um programa mínimo de atuação que englobava questões como o fim da censura e o apoio às iniciativas culturais.

Não foi por outro motivo que o então candidato da Aliança Democrática, percebendo a mobilização que se fazia ao redor da questão cultural, e a oportunidade de obter o apoio de importante segmento da intelectualidade brasileira para sua eleição, lançou, ele mesmo, mão de veementes plataformas. Foi assim que, ainda em 1984 realizou-se, em Ouro Preto e Belo Horizonte, o I Encontro Nacional de Política Cultural, sob a coordenação de José Aparecido de Oliveira, então Secretário de Estado da Cultura de Helio Garcia, substituto de Tancredo no Governo de Minas Gerais. No mesmo ano foi realizado o Forum de Secretários da Cultura, que acabou por sugerir e fazer aprovar a institucionalização, em 1985, ano da eleição de Tancredo Neves, como o Ano Internacional da Cultura.

Uma vez tendo atraído para o Estado de Minas Gerais as atenções de artistas, intelectuais e produtores culturais, mediante a realização de encontros, e a projeção do nome de seu Secretário de Cultura na coordenação de diversos projetos, Tancredo Neves lançou a idéia que posteriormente lhe renderia grande repercussão nos meios acadêmicos, universitários e artísticos: a criação do Ministério da Cultura.

Sempre atrelada à educação, a área cultural concentrava-se, como vimos, na antiga Secretaria de Cultura do Ministério de Educação e Cultura (SEC-MEC), e recebia uma ínfima parcela do orçamento destinado àquele ministério. Criada em 1981, numa articulação que já previa a separação da Educação e Cultura, a SEC-MEC possuía, no início de 1985, cerca de 3.600 funcionários<sup>19</sup> e já contava com diversos institutos e órgãos que hoje compõem o Ministério da Cultura, tais como o Conselho Federal de Cultura (CFC); Conselho Nacional de Cinema (CONCINE); Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA); Fundação Nacional Pró-Memória; Fundação Nacional de Arte (FUNARTE); Instituto Nacional de Artes Cênicas (INACEN); Fundação Joaquim Nabuco; a Empresa Brasileira de Filmes (EMBRAFILME) e outros.

Apesar de ter contado com uma organização bem estruturada e até mesmo centralizadora, o antigo MEC parecia padecer de dois problemas: predominância de manifestações culturais primitivas e concentração administrativa. Alguns expoentes do setor cultural acreditavam que as atividades do MEC confinavam a cultura a uma realidade rural e pré-industrial, posto que manifestavam-se sobretudo no

---

19-Cf. o artigo publicado na Folha de S. Paulo em 29 de janeiro de 1985, sob o título "Cultura, uma Questão Política"



artesanato e folclore<sup>20</sup> . Por outro lado, sua concentração administrativa não facilitava o acesso daqueles cuja profissão relacionava-se, de algum modo, com a produção cultural.

Baseados nesses dois aspectos e na proposta de ser incrementada a área cultural, é que foi lançado o discurso de apoio à criação do Ministério da Cultura (MINC). A idéia, como era de se supor, gerou inúmeras controvérsias e, seja pelo fato do debate envolver nomes de destaque da intelectualidade, ou seja por recuperar uma velha palavra de ordem, que é a "identidade cultural" brasileira, a verdade é que a proposta do novo ministério alcançou projeção nacional.

Nos dias que antecederam a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, e mesmo após sua indicação, a discussão sobre a criação de um Ministério da Cultura acirrou-se<sup>21</sup> . Representantes de diversos setores da área cultural manifestaram-se a favor ou contra a proposta, num debate que acabou por se sobrepor ao da política cultural a ser adotada pela "Nova" República. A questão acerca das diretrizes

---

20-Cf. OLIVEIRA, José Aparecido - "Linhas Para uma Política Cultural", publicado na Folha de S. Paulo, em 22 de dezembro de 1984, pg 03.

21-A título de exemplo da mobilização que se verificou em torno desse tema, registrem-se as manifestações das seguintes personalidades, veiculadas pela grande imprensa: Anésia Pacheco e Chaves, artista plástica (FSP, 29.11.84, pg.03); José Aparecido de Oliveira, na época Secretário da Cultura do Estado de Minas Gerais (FSP, 22.12.84, pg.03); Jorge Cunha Lima, na época Secretário de Cultura do Estado de São Paulo (FSP, 29.12.84, pg.03); Mário Chamie, ex-secretário da Cultura da Prefeitura de São Paulo-1979/83 (FSP, 29.12.84, pg.03); Ruth Escobar, deputada e atriz; Antunes Filho, diretor teatral; Carlos Guilherme Mota, professor; Joaquim Pedro de Andrade, cineasta; Walter Lima Jr., cineasta; Eduardo Portella, ex-ministro da Educação e Cultura; Roberto Romano, professor (todos in FSP, 30.12.84, pg.50); Esther Góes, atriz; Rose Marie Muraro, escritora; Paulinho Nogueira, compositor; Ademir Martins, artista plástico; Silvio Back, cineasta; Paulo Vanzolini, compositor; Flávio Rangel, diretor teatral; Ruy Guerra, cineasta; Marilena Chauí, professora (todos in FSP, 06.01.85, pg.60); Gabriel Cohn, professor (FSP, 20.01.85 pg 03); Radha Abramo, professora (FSP, 31.01.85, pg. 03); João Batista Andrade, cineasta (JT, 09.02.85, pg. 02); Cândido Mendes, membro da Comissão Brasileira de Justiça e Paz (FSP, 08.03.85, pg. 03); Aracy Amaral, historiadora; Pietro Maria Bardi, diretor do MASP; Gilberto Gil, compositor; Fernando Henrique Cardoso, sociólogo; Antônio Huaiss, professor; Juca de Oliveira, ator; Carlos Scliar, artista plástico; Sábato Magaldi, crítico de teatro (todos in JT, 16.03.85, pg.03); Otávio Ianni, sociólogo, Haroldo de Campos, poeta; Florestan Fernandes, sociólogo; Antônio Callado, escritor (todos in FSP, 18.05.85), dentre outros.

culturais a serem implementadas cedeu espaço a indagações que variavam da oportunidade e conveniência do novo ministério, até a estrutura organizacional que o abrigaria, vacilando, em meio a isso, em ponderações relativas a sua viabilidade orçamentária<sup>22</sup>

Nesse sentido, é interessante o testemunho de Teixeira COELHO, que à época prestava serviços junto à Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo: "durante todo o ano de 1984, pelos longos meses que antecederam a instalação da dita "nova" República, o Brasil foi tomado por uma intensa discussão sobre a questão cultural. (...) Há muito tempo não se via o tema da cultura ser abordado, nesta terra, com tanta frequência pelos órgãos de divulgação e outras instituições (...). A pedra de toque, de todos esses debates, de modo explícito ou não, foi a idéia de criação de um Ministério da Cultura, que acabou se efetivando com a instalação do governo Sarney. Discutiu-se até a náusea - e no entanto insuficientemente - se era bom ou mau ter um Ministério da Cultura"<sup>23</sup>.

Apesar do debate travado, é evidente que a discussão não se limitou, apenas, a uma visão maniqueísta sobre a criação do MINC. O conteúdo das falas, declarações, discursos e manifestações de toda espécie trazia, em seu bojo, a preocupação com uma maior intervenção do Estado na área cultural. Pois se é certo que, no decorrer de toda a história, tanto a nacional como a estrangeira, setores culturais sempre foram de algum modo patrocinados, influenciados ou apenas tornados possíveis pela ação governamental, muito mais obvio é afirmar que a criação de um

---

22-Verificar, a esse respeito, matéria publicada pela Folha de S. Paulo, em 29 de janeiro de 1985, pg. 40, sob o título "Cultura, uma Questão Política", onde diversos dirigentes e funcionários do antigo MEC expõe suas idéias acerca da criação do MINC.

23-Cf. COELHO (1986 pg.9/10).

Ministério da Cultura implicaria em uma ingerência direta do poder público na produção e fruição cultural da sociedade.

Por outro lado era também patente que, a exemplo de outros países, como a França, um Ministério da Cultura poderia incrementar as atividades culturais. Em artigo publicado no jornal "Folha de S. Paulo", dizia Jorge Cunha Lima, então Secretário da Cultura do Estado de São Paulo: "a cultura não é uma responsabilidade apenas do Estado, mas de toda a sociedade. Negar, porém, a enorme influência do Estado no incentivo à ação cultural seria, além de uma hipocrisia, desconhecer o papel fundamental da ação dos governos na área cultural, que é garantir a oportunidade de a sociedade se expressar, preservar os seus valores em termos criativos"<sup>24</sup>. Foi também na oscilação desses pontos de vista que a criação do MINC acabou por encerrar uma questão paradoxal, expressa pela máxima: abandonada, a cultura pode deixar de existir; mas administrada, pode ser aniquilada<sup>25</sup>.

Em meio a essa discussão de caráter aporético, criou-se o Ministério da Cultura<sup>26</sup> que, de março de 1985, a março de 1989, contou com uma rotatividade de quatro ministros e cinco mudanças de cargo<sup>27</sup>. Desde o início, o MINC foi vítima de grandes indefinições, bastando constatar, para isso, que já no seu primeiro ano de existência, contou com

---

24-LIMA, Jorge Cunha - "Cultura na Transição ou Transição na Cultura", in Folha de S. Paulo, 29 de dezembro de 1984, pg. 03.

25-Cf. SUZUKI Jr., Matinas - "Cultura pela Culatra", in Folha de S. Paulo, em 30 de dezembro de 1984. O paradoxo é inspirado na colocação do pensador alemão T. Adorno, para quem a racionalidade perfeita para a administração da cultura deveria assumir, por princípio, a irracionalidade desta. Verificar, a esse respeito: ADORNO (1962); CHAVES, Anésia Pacheco "Ministério da Cultura", in Folha de S. Paulo, em 29 de novembro de 1984, pg. 03 e CHAUÍ, Marilena - "Cultura-85, um Debate que Começa", in Folha de S. Paulo, em 06 de janeiro de 1985, pg. 60.

26-Decreto n. 91.144, de 15 de março de 1985.

27-Foram Ministros da Cultura, desde a criação do MINC, por ordem cronológica: José Aparecido de Oliveira (de março a maio de 1985); Aluísio Pimenta (de maio a dezembro de 1985); Celso Furtado (de janeiro de 1986 a 1988), Hugo Napoleão, interinamente, ocupando as pastas de Educação e Cultura e novamente José Aparecido de Oliveira.

três diferentes ministros. Por outro lado, uma vez que no ano de 1985, em que foi criado, o orçamento da União já estava totalmente comprometido, ficou também o MINC sem verbas nem mesmo para sua instalação, a qual acabou por se dar, provisoriamente, em um local distante da esplanada dos ministérios, em Brasília, num prédio comercial que abrigava, também, escritórios de advocacia e consultórios dentários<sup>28</sup>.

As incertezas sobre a administração do MINC manifestaram-se em diversas outras oportunidades, como na escolha do Ministro que ocuparia o cargo, quando da saída de José Aparecido de Oliveira, em 1985. Nessa época, consta que antes de Aluísio Pimenta ser escolhido, três pessoas declinaram do convite feito pelo presidente José Sarney, o que provocou vacância no cargo por cerca de um mês<sup>29</sup>. Ainda, somente depois de um ano de sua criação, já com Celso Furtado, é que o MINC foi efetivamente regulamentado<sup>30</sup>.

Todas essas indefinições e a precariedade com que foi gerido o MINC, acabou por gerar-lhe o apelido, até mesmo nos círculos de formação de opinião, de "natimorto", posto que cada vez que se fala em "reforma administrativa", cogita-se da volta da pasta da Cultura a sua antiga origem<sup>31</sup>. O MINC, assim, parece, desde o início,

---

28-Verificar, nesse sentido, COELHO (1986), e matérias publicadas na Folha de S. Paulo, em 18 e 30 de maio de 1985, respectivamente sob o título "Cultura, um Vagão Parado e Sem Direção" (pg.49), e "Orçamento da Cultura já foi todo empregado" (pg.37), e matéria publicada no Jornal da Tarde, em 16 de março de 1985, sob o título "Um Ministério Para Atender (ou Socorrer?) o Mundo Artístico" (pg. 02). O Edifício Central Brasília, onde inicialmente foi instalado o MINC localiza-se em Brasília, D.F. no Setor Bancário Norte, quadra 2, bloco F.

29-Segundo matéria publicada na Folha de S. Paulo, em 28 de maio de 1985, sob o título "Aloísio Pimenta aceita o convite e será o novo Ministro da Cultura", foram convidados e recusaram o cargo: a atriz Fernanda Montenegro, o jornalista Carlos Castello Branco e o escritor e jornalista Otto Lara Rezende.

30-Decreto n. 92.489 de 24 de março de 1986.

31-Verificar, a esse respeito, documento intitulado "Peças-Chave do Governo Federal", SEMPREL, mimeo.

obstinado em manter considerável distância daquilo que norteou as expectativas sobre a sua criação.

De qualquer forma, o que toda essa articulação nos mostra é que o debate em torno da questão cultural vem ganhando espaço na sociedade civil, cooptando importante segmento da população. Fundamental, entretanto, é notar que a cooptação de intelectuais e artistas, na "Nova" Republica não se deu como outrora, no recrutamento dessas pessoas para o serviço público, ou mediante a viabilização do acesso a postos e carreiras burocráticas. Mas a cooptação se deu no nível das relações entre Estado e Sociedade, no sentido que o mundo da cultura passou a ser um negócio oficial, implicando orçamento próprio, criação de um ministério e a intervenção em diversos setores, e por diversos meios, sendo um deles a Lei nº 7.505/86, que instituiu benefícios fiscais na área cultural, consubstanciando um exemplo típico de norma promocional.

## IV - A LEI DE INCENTIVOS FISCAIS À CULTURA

Um dos exemplos mais típicos de norma promocional adotada pelo Estado intervencionista é o incentivo fiscal<sup>1</sup>. Mediante ele, o Estado, ao invés de impor uma conduta, cuja desobediência possa importar numa sanção, trata de condicionar o comportamento humano através de um estímulo encorajador, consubstanciado na exclusão, total ou parcial, do crédito tributário.

Concretizando um exemplo de norma promocional, o incentivo representa, como vimos, uma forma de evolução da política fiscal, cujo desenvolvimento guarda estreita relação com a transição do Estado liberal clássico ao intervencionista. Como foi analisado no capítulo II deste trabalho, a extrafiscalidade, entendida como a destinação das finanças públicas a fins não meramente fiscais, veio de encontro ao desenvolvimento das tendências coletivistas e da crescente massificação verificada nas primeiras décadas deste século. Por outro lado, representa também o incentivo fiscal em geral, e a lei nº 7.505/86 em particular, um modo de intervenção do Estado na área cultural onde a extrafiscalidade funciona como um instrumento para a colimação dos objetivos

---

1-É importante que se faça uma distinção entre os termos incentivo fiscal, subsídio e isenção, já que eles são com muita frequência, confundidos. Os subsídios importam em "transferências recebidas do governo pelas empresas, na forma de receitas adicionadas à produção, com base na quantidade e/ou valor das mercadorias produzidas, exportadas e consumidas ou, ainda, na forma de utilização dos fatores de produção". As isenções fiscais, apesar de configurarem incentivos, referem-se à excepcionalidade que permite a determinadas pessoas não recolherem a totalidade do imposto devido. Por fim, os incentivos fiscais propriamente ditos, sobre os quais iremos nos deter mais especificamente neste trabalho, são "as perdas diretas de receitas tributárias, as quais são transferidas ao setor privado", para que este seja o agente da ação social visada pelo poder público. Ver, nesse sentido, BONTEMPO 91987).

sociais ou econômicos, tendo-se por parâmetro políticas ou diretrizes traçadas pelo Estado. É deste modo que, sobretudo nos países do terceiro mundo, os incentivos foram utilizados como um eficaz mecanismo para a implementação de atividades consideradas desejáveis, tais como a promoção do desenvolvimento industrial, setorial e regional, o fomento agrícola, o fortalecimento da balança comercial etc<sup>2</sup>.

No Brasil, foi com base na política desenvolvimentista embutida nas reformas institucionais implantadas a partir de 1964 que proliferou-se o uso do incentivo fiscal como um dos institutos de política econômica mais utilizados pelo governo federal. Foi a partir dessa época que se verificou uma mudança radical na legislação fiscal brasileira a denotar uma política destinada a aproveitar, o quanto possível, as receitas tributárias para fins extra fiscais e funcionais<sup>3</sup>.

Essa alteração na política fiscal, se por um lado representava uma consequência do crescente processo de intervenção do Estado nos assuntos de ordem econômica, por outro representava a predominância de uma certa corrente de pensamento vigente nas décadas de sessenta e setenta. Essa corrente defendia a tese de que o incentivo fiscal era uma técnica de vitalização econômica dirigida que poderia financiar o desenvolvimento de países do terceiro mundo. Acreditava-se, desse modo, que uma política de incentivos fiscais era o "instrumento ideal de colaboração da empresa privada com o Estado, no seu esforço de desenvolvimento

---

2-A respeito da correlação entre a instituição de incentivos fiscais e as técnicas de promoção do desenvolvimento, verificar TILBERY, Henry - "Base Econômica e Efeito da Isenções", in DORIA (s.d.).

3-Foi a partir dessa época, também, que surgiram diversas leis que, apesar de não se revestirem de uma natureza propriamente tributária, apresentavam medidas de caráter fiscal, tais como a lei da obrigatoriedade de declaração de bens, lei definidora e punitiva dos crimes de sonegação fiscal etc. Verificar, nesse sentido, MATTOS (s.d.) e NOGUEIRA (1971).

e justiça social, ou mesmo como principal instrumento de uma política econômica, tendo em vista certos e determinados objetivos a serem atingidos"<sup>4</sup>.

Nesse sentido, mediante a "dedução para investimento", o poder público tem permitido, a partir de então, a redução dos custos privados para a realização de projetos tidos como de "grande interesse social". Foi assim que surgiram, dentre outros, e em épocas distintas, os incentivos relativos ao FINOR (Fundo de Investimento ao NE); FINAM (Fundo de Investimento da Amazônia); Fiset (Fundo de Investimentos Setoriais para Reflorestamento, Pesca e Turismo); à Informática, à Exportação e, mais recentemente, à Cultura<sup>5</sup>. No Brasil, apesar da exaustão, ainda que prematura, do potencial desenvolvimentista iniciado com a década de 60, e apesar da revisão e reavaliação que atualmente é feita na política dos incentivos fiscais, é certo que esse instrumento continua sendo por vezes acionado. Tem-se percebido, contudo, que os projetos de investimento têm sido objeto de uma avaliação pouco criteriosa, quando essa avaliação é realizada. Por outro lado, o próprio sistema de gestão dos incentivos tem perdido o parâmetro das diretrizes básicas de sua ação<sup>6</sup>. Apesar dos dados

---

4-Cf. NOGUEIRA (1971). Verificar, também, nesse sentido, TRUBEK (1971); DORIA (s.d.); BANGS (1971); MATTOS (s.d.) e MARTINS (1986). Não nos interessa, neste trabalho, questionar a política fiscal implementada no Brasil a partir de então. Deseja-se, tão somente, mencionar qual a proposta que, oficialmente, embasava a proliferação da utilização dos incentivos fiscais. Sabe-se, contudo, que a política fiscal se depara com dilemas diante de situações conjunturais refletidoras do consumo, desemprego e inflação e que, também, pode engendrar medidas anti-sociais. Do mesmo modo, sabe-se que os efeitos econômicos ou sociais da arrecadação de impostos podem atenuar-se ou, ao contrário, acentuar-se segundo o destino que se lhes dê.

5-Dentre os incentivos fiscais instituídos nessa época, ressalte-se os destinados à área de atuação da SUDAM e SUDENE, respectivamente referentes aos planos de desenvolvimento da região Amazônica e do Nordeste (Leis nº 5.173 e 5.174, ambas de 27 de outubro de 1966 e Lei nº 3692, de 27 de dezembro de 1959); os incentivos relativos à pesca (Decreto-lei nº 221 de 28 de fevereiro de 1967); ao turismo (Decreto-lei nº 55 de 18 de novembro de 1966); ao reflorestamento (Lei nº 5.101 de 2 de setembro de 1967) e à exportação (Lei nº 5.025 de 10 de junho de 1966).

6-Ainda que as causas da indefinição de prioridades e metas não seja objeto de análise neste trabalho, os resultados dessa má administração são surpreendentes e merecem atenção. Na região Nordeste, estima-se que cerca de 35% dos projetos financiados na área industrial estão paralizados. Na Amazônia, dos 327 empreendimentos incentivados no setor industrial, apenas 40% conseguiram alcançar 2/3 de real implementação. Esses são apenas alguns dados, pois acredita-se que cerca de 12,5 mil projetos de agricultura, pesca, turismo, pecuária e reflorestamento foram incentivados entre 1974 e 1986.



desanimadores, ainda hoje são instituídos incentivos fiscais, como o da Lei 7505/86, que contempla a área cultural.

#### IV.1-HISTÓRICO

Publicada no dia 03 de julho de 1986, a Lei Federal nº 7.505 dispôs sobre benefícios fiscais na área do Imposto sobre a Renda , concedidos a operações de caráter cultural, configurando importante medida nesse setor. De fato, pela primeira vez na história do Brasil a Cultura foi contemplada com incentivos fiscais potencialmente beneficiadores da canalização de recursos a essa área.

Regulamentada inicialmente pelo Decreto nº 93.335 de 03 de outubro de 1986, referida Lei estabelece um delicado sistema de estímulos fiscais às entidades culturais, permitindo, basicamente, que pessoas físicas e jurídicas abatam de seu imposto de renda determinadas quantias gastas com projetos de natureza cultural. Consubstancia, portanto, a Lei nº 7.505/86, um exemplo de disciplina de incentivos fiscais que não difere, em sua essência, de outros já colocados em prática em nosso país, exceto pelo fato de referir-se à área cultural.

---

representando uma canalização de recursos na ordem de US\$ 10 bilhões. Por outro lado, estima-se que a perda de arrecadação prevista para 1989, em razão dos incentivos, teria sido aproximadamente de US\$ 5 bilhões e, para 1990, cerca de US\$ 6,3 bilhões, quantia esta equivalente a 1,4% do PIB de 1989. Verificar, nesse sentido, matérias publicadas na Gazeta Mercantil em 25 de abril de 1988, e na Folha de S. Paulo em 13 de agosto de 1989, respectivamente sob os títulos "A Face Oculta do Déficit" e "Perda com incentivo em 90 chega a US\$ 6,3 bi" (pg. B1). Verificar, ainda, as conclusões do "Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais Regidos pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974", elaborado pela Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais - COMIF, do Instituto de Planejamento Econômico e Social, Brasília, SEPLAN, mimeo, 1986.

A proposta de uma lei de incentivo fiscal à área cultural é de autoria do então senador José Sarney que, desde 1972, apresentou sucessivos projetos de lei nesse sentido<sup>7</sup>. Todos eles foram rejeitados pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, a qual alegava serem eles inconstitucionais, já que versavam sobre matéria financeira, e não poderiam ter origem no Legislativo<sup>8</sup>. Logo depois que assumiu a Presidência, José Sarney determinou a criação de um grupo interministerial formado por representantes do Ministério da Fazenda (Receita Federal), Secretaria do Planejamento e Ministério da Cultura, para estudar o Projeto de Lei, o mesmo que ele havia apresentado ao Senado. A iniciativa, agora, por partir do Executivo, não poderia padecer do problema da inconstitucionalidade.

A questão, entretanto, passou a ser outra, pois a comissão criada pelo Presidente concluiu que o benefício sugerido pelo projeto deveria ser reduzido. E de fato o foi, tanto no projeto posteriormente apresentado pelo Ministério da Cultura, como naquele enviado ao Congresso e finalmente aprovado em junho de 1986. Vale dizer que o benefício previsto no projeto inicial de Sarney limitava o abatimento, tanto da pessoa física, como da jurídica, em 20% do imposto de renda devido, enquanto que o texto a final aprovado limita esse abatimento em 2% do imposto de renda devido pela

---

7-No dia 26 de outubro de 1972, o então senador José Sarney apresentou o primeiro projeto concedendo benefícios fiscais na área do imposto de renda a operações de caráter cultural. Em 1976, o projeto foi definitivamente arquivado. Antes, porém, Sarney reapresentou o projeto (no dia 16 de abril de 1975). Entretanto, a 6 de março de 1980 ele foi novamente arquivado. O senador ainda esperou tres meses e tornou a entrar com a propositura, obtendo o mesmo desfecho das tentativas anteriores. No dia 14 de março de 1985, o senador insistiu de novo, desta vez já como vice-presidente eleito. Verificar, nesse sentido, matéria publicada na Folha de S. Paulo, em 09 de novembro de 1985, sob o título "Texto irá ao Congresso ainda em 1985" (pg.52).

8-A Constituição do Brasil de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional de 1969 dispunha, em seu artigo 57º, incisos I e IV, que "é da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa de leis" que disponham sobre matéria financeira, tributária e orçamentária.

pessoa jurídica, e em 10% da renda bruta (base de cálculo do imposto) da pessoa física<sup>9</sup>.

É evidente que a considerável redução do benefício já antecipava a postura que a Receita Federal adotaria em relação a esse incentivo fiscal. Pois, em primeiro lugar, o projeto de Lei parecia ir frontalmente de encontro à política de diminuição de subsídios anunciada pelo mesmo Presidente José Sarney. Por outro lado, a porcentagem de 20% de abatimento, prevista no projeto apresentado pelo Presidente era, segundo funcionários da Receita Federal, no mínimo "irreal, pois a maior fonte de arrecadação do país é o imposto de renda", e um corte nesse setor poderia causar, ainda segundo eles, um abalo nos já depauperados cofres públicos, "numa época em que o país busca (em sentido exatamente inverso) ampliar sua receita tributária, cogitando aumentar impostos de pessoas físicas e jurídicas"<sup>10</sup>. Nesse sentido é interessante que se atente para o fato de que as pressões da Receita Federal foram de tal forma contundentes, que quase chegaram a impedir que o projeto de lei fosse enviado ao Congresso. No dizer do então Ministro Celso FURTADO, a "confrontação com a Receita Federal foi algo completamente fora das regras administrativas. Se não fossem o presidente Sarney e o então Ministro (Dilson) Funaro, essa lei não poderia ter saído, porque as resistências da Receita Federal foram terríveis até o último momento"<sup>11</sup>.

---

9-Cf. artigos 2º, parágrafo primeiro e 3º, parágrafo primeiro do projeto de março de 1985 e artigo 1º, parágrafos primeiro e quarto da Lei nº 7.505/86.

10-cf. matérias publicadas na Folha de S. Paulo, em 12 de fevereiro de 1986 e 09 de novembro de 1985, respectivamente sob os títulos "Governo Amarra Pacote Fiscal" (pg. 31) e "Sarney quer que Cultura Abata Mais Imposto" (pg. 52).

11-Discursos proferidos no Conselho Federal de Cultura em 09 de novembro de 1987. Cf. artigo de Vasco Mariz, publicado no Suplemento Cultura do jornal O Estado de S. Paulo em 09 de abril de 1988, sob o título "É a Lei Sarney uma lei de sonegação fiscal?". Verificar, também, a respeito da pressão exercida pela Receita Federal, as seguintes matérias publicadas na grande imprensa: "Texto irá ao Congresso em 85" (FSP, 9.11.1985, pg. 52); "Desconto Sem Estimativa" (FSP, 03.06.1986, pg. 58); "Senado também aprova Lei Sarney" (FSP, 26.06.1986, pg.52); "Até investimentos com fins lucrativos são beneficiados" (FSP, 26.06.1986, pg. 52); "Lei Sarney, aprovada (JT, 26.06.1986, pg.21), e "Governo diz: incentivo é investimento" (FT, 18.06.1986).

A postura inicial da Receita Federal em relação ao projeto de Lei foi, posteriormente, confirmada com relação à própria Lei. Como veremos adiante, por diversas ocasiões esse órgão instituiu portarias e instruções normativas que, a pretexto de regularem a fiscalização das aplicações realizadas, acabaram por diminuir o alcance daquela, muitas vezes prejudicando sua própria eficácia. Por outro lado, na medida em que exercia uma função por assim dizer "legiferante", o executivo não só revelava a sua proeminência no direcionamento social, mais particularmente da "política cultural", como também deixava patente que a expansão do Estado implica necessariamente na subversão de princípios liberais.

Por outro lado, o fato de toda a articulação em torno do projeto de Lei ter se firmado ao redor do Presidente Sarney, em parte por seu interesse e dedicação pessoais, em parte pela exigência de que projetos de legislação em matéria tributária fossem de iniciativa da presidência da República, comprova que, ao menos em relação à lei em questão, o papel do Executivo foi, senão decisivo, pelo menos essencial. De fato, é de se ressaltar que na Câmara dos Deputados, o projeto de Lei esteve em tramitação durante apenas quatorze dias, tendo recebido duas emendas<sup>12</sup>. No Senado Federal, e devido à insistência de artistas junto aos senadores, o projeto deu entrada no dia 20 de junho de 1986, e foi aprovado no dia 24 do mesmo mês, em sessão extraordinária, e apenas pela votação simbólica das lideranças partidárias, sem que, antes, tenha sequer passado pelas comissões especializadas do Congresso Nacional. Ainda que a excepcionalidade na rapidez da tramitação do projeto pelo Congresso possa ser atribuída ao início do

---

12-O único artigo alterado do projeto enviado ao Congresso foi o 2º, no seu inciso VII, para fazer incluir, por proposta da deputada federal Bete Mendes (PMDB-SP), os espetáculos de música, de dança e de circo, no elenco das atividades consideradas "culturais". Por proposta do deputado Bonifácio de Andrade (PDS-MG), foram também incluídos mais tres artigos (12º, 13º e 14º da Lei nº 7.505/86), referentes às sanções cabíveis no caso de fraude, bem como referentes à fiscalização a ser efetuada pela Receita Federal. Esses dados foram obtidos a partir de pesquisa efetuada no Banco de Dados do Senado Federal.

recesso parlamentar, quando inúmeros projetos são votados às pressas, é de se registrar, de qualquer modo, a tênue participação do Legislativo, que limitou-se a aprovar duas emendas e a proferir discursos de apoio à iniciativa do Presidente da República.

Antes ainda, quando o projeto de lei foi enviado ao Congresso, em regime de urgência, em 04 de junho daquele ano, um encontro comemorativo marcou a assinatura da mensagem pelo presidente. Em festa realizada no mesmo dia, mais de 350 pessoas compareceram, registrando um clima de entusiasmo que uniu, talvez pela primeira vez depois de 1964, num ambiente cordial, os ministros militares e diversos expoentes do setor artístico e cultural<sup>13</sup>. No encontro, em que discursaram o presidente José Sarney, o Ministro Celso Furtado, a atriz Dina Sfat e o dramaturgo Dias Gomes, ficou patente o esforço do Executivo em não só sensibilizar o Congresso para o Projeto que ora se lhe encaminhava, como também fazer com que o ato tivesse repercussão nacional. O que, certamente, poderia render ao presidente o apoio de importante segmento da intelectualidade, e, em consequência, a ampliação do próprio sucesso da lei. Aliás, na abertura do discurso que proferiu na ocasião, o presidente registrou a presença das "figuras mais expressivas do País, das letras, das artes e do empresariado"<sup>14</sup>, o que reforçava a tentativa em aumentar a dimensão simbólica do ato que então era realizado.

---

13-Os ministros militares presentes eram: Leônidas Pires, do Exército; José Maria do Amaral, do EMFA; Moreira Lima, da Aeronáutica e Henrique Saboya, da Marinha. Na festa que acabou em coquetel no Ministério da Cultura, estiveram presentes, dentre outras, as seguintes personalidades do mundo artístico: Dina Sfat, atriz; Dias Gomes, dramaturgo; Tereza Raquel, Regina Duarte, Tônia Carrero e Beth Carvalho (atrizes); Ana Botafogo, bailarina; Gustavo Dahl, Arnaldo Jabor, Rui Guerra, Nelson Pereira dos Santos e Joaquim Pedro de Andrade (cineastas); Augusto Boal, diretor de teatro; Ziraldo, cartunista; Eliseth Cardoso, cantora; Tomie Ohtake, artista plástica; Flávio Rangel, escritor, e Hugo Carvana, ator. Cf. matéria publicada na Folha de S. Paulo, em 05 de junho de 1986, sob o título "Festa marca assinatura da Lei Sarney" (pg.58), e matéria publicada na revista Isto É, em 11 de junho de 1986, sob o título "Sedução Fiscal".

14-Cf. discurso do Presidente José Sarney, proferido em solenidade de assinatura da mensagem ao Congresso Nacional, em 04 de junho de 1986, no Palácio do Planalto.

Após a promulgação da Lei "Sarney", como a final ficou conhecida, a mobilização de intelectuais, artistas e produtores culturais, em torno da iniciativa, foi ainda mais intensa. As Secretarias e Departamentos de Cultura dos estados e municípios realizaram encontros e debates, visando uma melhor compreensão da Lei e também objetivando angariar propostas para sua regulamentação, ocorrida tres meses depois<sup>15</sup>. Os produtores culturais, os proprietários de galerias de arte e de salas de projeção, os diretores de museus, bibliotecas e teatros, e até mesmo as entidades defensoras do meio ambiente, cuja proteção acha-se incluída no rol das atividades consideradas culturais para a lei<sup>16</sup>, também mobilizaram-se no sentido de logo dar início à sua aplicação. Uma vez que o primeiro passo para tal consistia na obtenção do "Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica de Natureza Cultural" - CPC -, avolumaram-se, no Ministério da Cultura, inúmeros pedidos de cadastramento, cujo tempo médio de atendimento era de cerca de seis meses<sup>17</sup>. Mesmo assim, estima-se que, até o final do ano de 1987, mais de duas mil entidades já haviam sido cadastradas, o que sem dúvida revela o enorme contingente de interessados em realizar operações de caráter cultural<sup>18</sup>.

É também digna de atenção a repercussão que a Lei "Sarney" provocou no meio empresarial. Muitas empresas que, mesmo antes da promulgação da lei, já

---

15-Decreto nº 93.335, de 03 de outubro de 1986.

16-Cf artigo 2º, inciso XVI, da Lei nº 7.505/86.

17-Seja pelo fato de não ter sido prevista uma tal repercussão, ou seja por mero descuido, a verdade é que a Lei "Sarney" pegou o MINC totalmente desprevinido, em termos de infra-estrutura, para corresponder às solicitações de cadastramento que se faziam. O certificado de cadastro foi impresso às pressas e, também às pressas foi instalada a coordenação do CPC, no 2º subsolo do prédio que abrigava o Ministério. No início, a equipe que realizava a análise e aprovação de pedidos de cadastramento de entidades culturais de todo o país contava com apenas dois membros. Esses dados foram obtidos a partir de entrevista realizada com Marcos Penteado, primeiro coordenador do CPC.

18-Estima-se que até o final daquele ano haviam 852 entidades cadastradas em São Paulo, 646 no Rio de Janeiro, e cerca de mil no resto do país. Cf. matéria publicada na Folha de S. Paulo, em 03 de janeiro de 1988, sob o título "Fantasma da Recessão Não Inibe o Mecenato".

investiam em projetos culturais, como forma de promoção de sua imagem institucional ou de seus produtos, passaram a nutrir grandes expectativas com a possibilidade de serem incrementadas essas atividades<sup>19</sup>. Pois é claro que o benefício fiscal, além de representar um atrativo a mais, possibilita também um melhor aproveitamento dos recursos destinados ao "marketing" cultural.

#### IV.2-A LEI Nº 7.505/86

Desde a sua promulgação, a lei nº 7.505/86 foi envolvida por diversos mitos que pareciam aumentar o seu campo de abrangência. O primeiro dizia respeito aos beneficiários da iniciativa expressa pela lei "Sarney". Talvez em decorrência da grande mobilização verificada em torno do projeto, a referida lei pareceu, num primeiro momento, dirigir-se principalmente a artistas e produtores culturais, tendo sido, muitas vezes, encarada como a salvação da arte nacional. Entretanto, é importante que se perceba que os seus beneficiários diretos não são as entidades culturais, e sim as pessoas físicas ou jurídicas que fazem doações, patrocínios ou investimentos a essas entidades. De fato, a lei institui benefícios fiscais, o que significa dizer que os que deles se aproveitam é que são os seus beneficiários diretos. É claro que o incentivo fiscal, ou seja, a aplicação na cultura que permite a dedução do imposto, propicia que uma soma considerável de valores seja canalizada para a cultura. Ao invés desses valores pagarem, na integralidade, o imposto de renda, serão eles aplicados em atividades que incentivem o

---

19-Dentre as empresas que já investiam em projetos culturais, destaca-se a Souza Cruz (responsável, dentre outros, pelo patrocínio do "Ballet Bolshoi", "Free Jazz", "Carlton Dance" e pelo "Festival de Inverno de Campos de Jordão", no estado de São Paulo). Outras empresas, tais como Coca-Cola, Shell, IBM do Brasil, seguradora Sul América, Banco Nacional, Banco Itaú e Banco Francês e Brasileiro, também mobilizaram-se no sentido de pressionar a aprovação da Lei. Ver, nesse sentido, matéria publicada na Gazeta Mercantil, em 24 de junho de 1986, sob o título "Empresas esperam a definição".



teatro, as artes, os museus, a música, a preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico, dentre outras.

O segundo mito a ser esclarecido é o das atividades consideradas "culturais", para a Lei nº 7.505/86. A conceituação de "cultura" para sociólogos, antropólogos ou historiadores, por exemplo, é formulada segundo parâmetros e teorias em cujo mérito não se aprofunda a Lei. Pelo contrário, ela limita o conceito de cultura e praticamente enumera quais as atividades que são consideradas "culturais"<sup>20</sup>. Na análise dessa enumeração, podemos notar que misturam-se as atividades relacionadas à preservação, proteção e memória do patrimônio, o que denominamos no capítulo anterior de vertente patrimonial, e as atividades relacionadas à execução de projetos e desenvolvimento da produção cultural.

São consideradas, para fins da lei nº 7.505/86, atividades culturais relacionadas à vertente patrimonial:

- 1.a preservação do folclore e as tradições populares nacionais bem como patrocínio de espetáculos folclóricos sem fins lucrativos;
- 2.a distribuição gratuita de ingressos, adquiridos para esse fim, de espetáculos artísticos ou culturais;
- 3.a doação de livros adquiridos no mercado nacional a bibliotecas de acesso público; e a doação de arquivos, bibliotecas e outras coleções particulares que tenham significado especial em seu conjunto, a entidades culturais de acesso público;
- 4.a doação de bens móveis ou imóveis, obras de arte ou de valor cultural a museus, bibliotecas, arquivos, e

---

20-Cf. artigos 2º e 4º da Lei nº 7.505/86.



outras entidades de acesso público, de caráter cultural, cadastradas no Ministério da Cultura;

5.a doação em espécies às mesmas entidades;

6.a restauração, a preservação e conservação de prédios, monumentos, logradouros, sítios ou áreas tombadas pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal;

7.a restauração de obras de arte e bens móveis de reconhecido valor cultural, desde que acessíveis ao público;

8.a ereção de monumentos, em consonância com os Poderes Públicos, que visem preservar a memória histórica e cultural do País, com prévia autorização do Ministério da Cultura;

9.a construção, organização, equipagem e manutenção de arquivos ou bibliotecas de acesso público;

10. a criação, a restauração ou manutenção de jardins botânicos, parques zoológicos e sítios ecológicos de relevância cultural.

Do mesmo modo, são consideradas atividades culturais ligadas à vertente executiva:

1.o incentivo à formação artística e cultural mediante concessão de bolsas de estudo, de pesquisa, e de trabalho, no Brasil ou no exterior a autores, artistas e técnicos brasileiros, ou estrangeiros residentes no Brasil;

2.a edição de obras relativas às ciências humanas, às letras, às artes e outras de cunho cultural;

3.a produção de discos, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fono-videográficas de caráter cultural;

- 4.o patrocínio de exposições, festivais de arte, espetáculos teatrais, de dança, de música, de ópera, de circo e atividades congêneres;
- 5.a construção, restauração reparação e equipagem de salas e outros ambientes destinados a atividades artísticas e culturais em geral, desde que de propriedade de entidade sem fins lucrativos;
- 6.o fornecimento de recursos para o Fundo de Promoção Cultural do Ministério da Cultura, para fundações culturais, ou para instalação e manutenção de cursos de caráter cultural ou artístico, destinados ao aperfeiçoamento, especialização ou formação de pessoal em estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos;
- 7.o custeio de despesas com transporte e seguro de objetos de valor cultural destinados a exposição ao público no País;
- 8.o incentivo à pesquisa no campo das artes e da cultura;
- 9.a concessão de prêmios a autores, artistas, técnicos de arte, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas, em concursos e festivais realizados no Brasil;
10. o fornecimento gratuito de passagens para transporte de artistas, bolsistas, pesquisadores ou conferencistas, brasileiros ou residentes no Brasil, quando em missão de caráter cultural no País ou no exterior, assim reconhecida pelo Ministério da Cultura.

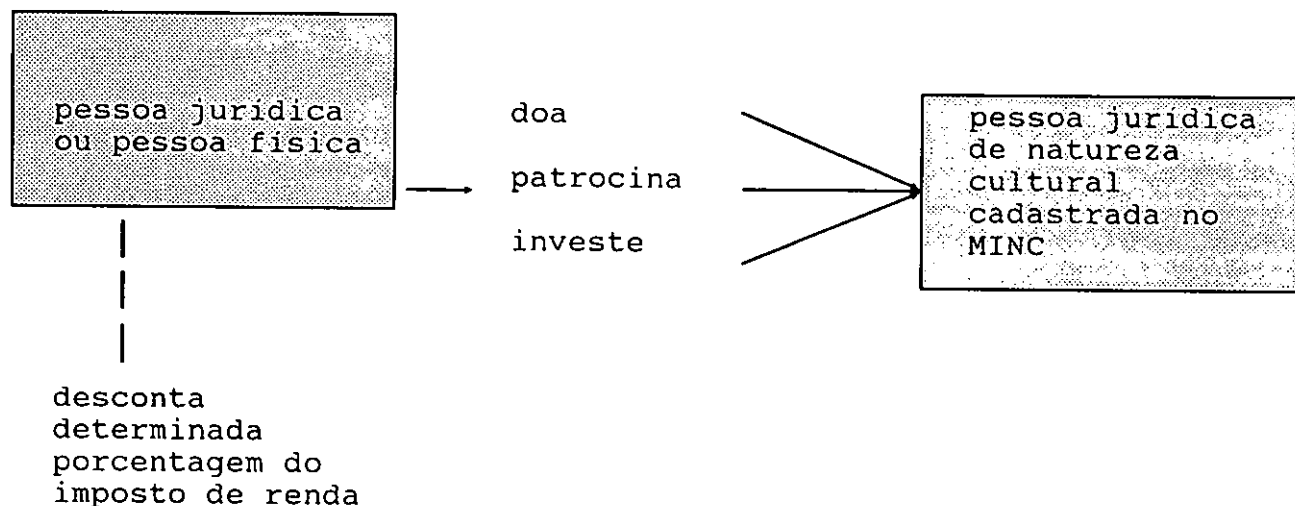
Como se pode observar, a Lei não inclui, dentre as atividades consideradas culturais, nem a produção científica, nem as atividades desenvolvidas pelas universidades ou estabelecimentos de ensino. Prioriza, por outro lado, aquelas que envolvam a memória e conservação do patrimônio cultural, tais como a construção e equipagem de

arquivos, bibliotecas e museus, ou a restauração e preservação de prédios, logradouros e monumentos tombados.

Por outro lado, na medida em que o inciso XXII do artigo 2º da Lei em questão permite que ao rol das atividades ali descritas, incluam-se outras por decisão do Ministério da Cultura, então o problema da limitação que envolve a enumeração feita neste artigo fica, em parte, resolvido. Em parte, apenas, porque, como veremos, se a possibilidade de inclusão de outras atividades significa que a limitação não é estanque, de outro modo a exclusividade, atribuída ao Ministério da Cultura, na seleção e decisão desse critério de inclusão, implica um poder discricionário de grande relevância.

Elucidados esses mitos, é importante que se saiba que, de maneira geral, a lei Sarney permite que uma pessoa jurídica ou pessoa física transfira bens ou dinheiro, mediante doação, patrocínio ou investimento, a pessoas jurídicas, a firmas individuais ou a pessoas físicas, desde que cadastradas no MINC. Caso isso aconteça, o doador, investidor ou patrocinador poderá deduzir um certo montante do seu imposto de renda.

Esquemáticamente, é assim que funciona:



O conceito de doação, para fins da Lei 7.505/86, praticamente nada difere daquele que integra o Código Civil Brasileiro<sup>21</sup>. Para ambos, a doação é uma liberalidade mediante a qual um pessoa transfere a outra, bens ou dinheiro de seu patrimônio. Outra característica da doação é que ela é considerada um contrato unilateral, isto é, gera obrigações apenas para aquele que doa. Ao donatário não cabe nenhuma obrigação, nem mesmo a de receber o bem ou o numerário.

21-Cf. artigos 1165 a 1187, do Código Civil Brasileiro. O conceito de doação, para fins do disposto na Lei nº 7505/86 está definido no artigo 3º da mesma e no artigo 6º, inciso I do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 93.335/86.

Por isso é necessário, em todo o termo de transferência dessa natureza, que o donatário aceite o bem dado em doação.

A Lei fala que a transferência deve ser definitiva, sem proveito pecuniário para o doador<sup>22</sup>. Isto significa que aquele que doa não deverá obter nenhuma vantagem direta (a não ser aquela que a lei instituiu), devendo, portanto, ser o ato de doação uma gratuidade. Dispõe, ainda, a lei, que a doação deverá ser realizada, nos casos de bens imóveis, obrigatoriamente com inscrição no registro de imóveis e, para os bens móveis, apenas os de valor superior a 1.000 OTN's,<sup>23</sup> deverão ter seus termos de doação inscritos no registro de títulos e documentos. No caso de ser necessário o registro, deverá constar, no respectivo termo, que os bens doados são onerados com as cláusulas de irreversibilidade do ato, inalienabilidade e impenhorabilidade, o que significa que a doação deverá ser definitiva e que o donatário não poderá vender ou alienar por qualquer modo, o bem recebido. Somente em situações especiais permite a legislação que o Ministro da Cultura autorize que a doação seja realizada sem essas cláusulas<sup>24</sup>.

O problema que envolve as doações, e em especial aquelas incentivadas pela Lei nº 7505/86, refere-se ao valor que é atribuído ao bem doado. Pois a lei dispõe que, a seu critério, poderá o Ministério da Cultura ou da Fazenda realizar perícia para apurar a autenticidade ou o valor do bem doado. E dispõe também que, caso o valor decorrente da

---

22-Cf. artigo 7º do Regulamento aprovado pelo Decreto nº93.335/86.

23-Apesar que não existir qualquer regulamentação específica nesse sentido, é evidente que deve ser feita uma alteração no índice para BTN.

24-Cf. parágrafo primeiro do artigo 7º do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 93.335/86.

perícia seja inferior ao atribuído pelo doador, deverá aquele prevalecer para efeitos fiscais<sup>25</sup>.

Isso significa que as autoridades federais deverão estar atentas às operações que serão realizadas visando a doação de bens e que poderão determinar a realização de perícias inclusive posteriores à doação. Neste particular surgem dúvidas quanto aos efeitos que essa perícia pode ensejar, pois caso resulte, da sua realização, um valor inferior àquele estipulado na doação, e portanto prevaleça, como já dissemos, o valor decorrente da perícia, então o doador deverá alterar todos os seus cálculos fiscais. Sem dúvida alguma que a simples existência dessa possibilidade já deixa inseguro qualquer interessado em doar bens às entidades culturais. O problema se agrava quando se coloca a hipótese de que a realização da perícia poderá ser determinada um, dois ou até mesmo cinco anos após a doação, que é o prazo em que a Fazenda Pública pode constituir o crédito tributário.

Aparentemente com o intuito de tornar essa situação um pouco menos complexa, mas na verdade impondo condições e requisitos dificultadores da aplicação da Lei, a Secretaria da Receita Federal estipulou<sup>26</sup> alguns critérios de aferição do valor do bem a ser doado. Assim, no caso de pessoa física, deve-se considerar, como valor do bem doado, aquele obtido na sua aquisição, o qual pode ser corrigido monetariamente. Em se tratando de pessoa jurídica, deve-se considerar o valor contábil do bem. Em ambas as hipóteses, nem o valor da aquisição, nem o contábil podem exceder o valor de mercado. Ressalta o dispositivo legal, entretanto, que a pessoa física como a jurídica podem optar

---

25-Cf. parágrafo terceiro e quarto do artigo 7º do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 93.335/86.

26-Cf. Instrução Normativa nº50 de 15 de abril de 1987, artigo 11.3, inciso II e III.

apenas pelo valor de mercado do bem, o qual deve ser determinado mediante "prévia avaliação, através de laudo idôneo de perito ou empresa especializada, de reconhecida capacidade técnica para aferição do seu valor". Tudo isso indica que, no caso de uma doação de bem móvel ou imóvel, deverá o doador munir-se de uma perícia antes de realizar a operação, de modo a evitar problemas futuros.

O patrocínio, segundo o regulamento da Lei nº 7.505/86, é a "realização, pelo contribuinte, a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, de despesas com a promoção ou publicidade em atividades culturais, sem proveito pecuniário direto para o patrocinador"<sup>27</sup>. A diferença básica entre a doação e o patrocínio é que, naquela, o doador não poderá ter nenhum proveito pecuniário, enquanto neste, é obrigatório que se inclua, no material de propaganda do evento, o nome do patrocinador.

O investimento é a operação incentivada pela lei Sarney que acarreta risco ao investidor, uma vez que se trata de aplicação que poderá trazer lucro ou prejuízo<sup>28</sup>, podendo realizar-se mediante a aquisição de títulos patrimoniais; a aquisição de ações nominativas preferenciais sem direito a voto; a aquisição de quotas de capital social e a aquisição de quotas de participantes. É importante observarmos que todas essas modalidades de investimento deverão ficar inalienáveis e impenhoráveis pelo período de cinco anos, e que quaisquer desses investimentos poderão ser efetuados apenas em

---

27-Se tomarmos a definição ao pé da letra, então apenas os gastos que forem realizados pelo patrocinador, com a publicidade e promoção de eventos culturais, constituirão despesas incentivadas pela lei. Ao contrário, se interpretarmos de maneira mais ampla o dispositivo acima mencionado, então o patrocínio da forma incentivada, também poderá ocorrer mediante o fornecimento, pelo patrocinador, de material, como cartazes e programas, já prontos. Neste caso, é necessário que se atribua a esses bens fornecidos um valor, que deverá ter por base o seu custo ou o preço do mercado.

28-Cf. artigo 6º inciso III e parágrafo segundo do artigo 8º do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 93.335/86.

peças jurídicas de natureza cultural cadastradas no Ministério da Cultura, que tenham sede no país e que estejam sob o controle de pessoas naturais residentes no Brasil.

De qualquer modo, não são todas as pessoas jurídicas com fins lucrativos que poderão receber os investimentos. Pois o parágrafo primeiro do artigo 8º do Regulamento enumera quais as atividades culturais passíveis de serem objeto de investimento<sup>29</sup>, permitindo, desde logo, que propiciem elas retorno patrimonial direto aos investidores.

Uma vez esclarecidos esses aspectos, é importante salientar que para a lei ser aplicada, as doações, patrocínios e investimentos deverão, necessariamente, ser realizados com pessoa física ou jurídica de natureza cultural, que estejam devidamente cadastradas no Ministério da Cultura. Inicialmente, a lei dispunha que as operações fossem realizadas apenas com pessoas jurídicas, mas posteriormente, mediante a portaria do Ministério da Cultura de nº002 de 15 de janeiro de 1987<sup>30</sup>, às firmas individuais e às pessoas físicas também se permitiu o desempenho de tal papel, o que, num primeiro momento, parecia poder aumentar as possibilidades e o âmbito de aplicação da lei. A esse respeito, é importante que se atente para dois aspectos que posteriormente serão desenvolvidos neste trabalho. O primeiro refere-se ao fato de que, no caso, uma portaria, de iniciativa exclusiva do Executivo, teve o poder de aumentar o âmbito de aplicação da lei. Em segundo, ressalte-se que, ao menos no que se refere às pessoas físicas, seu cadastramento é dificultado

---

29-São elas: as atividades livrescas ou editoriais que publiquem, pelo menos, 30% (trinta por cento) de títulos de autores nacionais; a produção cinematográfica, videográfica, fonográfica, musical, cênica ou de outros produtos culturais; a distribuição ou comercialização de livros e outros produtos culturais; a fabricação de instrumentos musicais ou de seus acessórios, e de materiais ou equipamentos de uso específico para artes plásticas, fotográficas e cinematográficas, constantes de lista publicada pelo Ministério da Cultura.

30-A portaria do Ministério da Cultura, de nº 002, de 15 de janeiro de 1987 foi retificada pela portaria nº062/87.



por entraves burocráticos que parecem revelar uma resistência à sua efetivação.

Mas não basta que a pessoa jurídica, a pessoa física ou a firma individual exerça atividade de natureza cultural: é também necessário que se cadastrem no Ministério da Cultural (MINC). A obtenção do cadastro de Pessoa Jurídica de Natureza Cultural-CPC depende, no caso das pessoas jurídicas e das firmas individuais, da comprovação de possuírem como objeto social prevalente, a prática de atividade cultural incentivada pela lei. Isso significa que não é necessário que ele seja exclusivo, permitindo que sejam cadastradas entidades que se dediquem, de forma secundária ou esporádica, a atividades que não apenas as indicadas na lei.

O cadastramento propriamente dito, para ser deferido, prevê um procedimento dividido em duas fases. A primeira delas visa a obtenção do "Atestado de Exercício de Atividade Cultural", o qual deverá ser requerido a um dos órgãos estatais ou municipais de cultura<sup>31</sup>. A segunda fase perfaz-se com a remessa de alguns documentos ao MINC, que os analisará e decidirá sobre o deferimento ou não do cadastro<sup>32</sup>.

---

31-Para a primeira fase do cadastro, é necessário então que o interessado, pessoa jurídica ou firma individual, devidamente constituída, se dirija a uma dessas entidades com um requerimento, e que apresente o contrato social ou estatuto social devidamente registrado, no caso das pessoas jurídicas, e no caso das firmas individuais, que apresente o requerimento juntamente com o certificado de registro da firma.

32-São esses os documentos: formulário do CPC devidamente preenchido; contrato social ou estatuto social devidamente registrado; cópia do cartão do CGC; cópia das duas últimas declarações de imposto de renda; atestado do exercício de atividade cultural (obtido na 1ª fase); projeto editorial ou catálogo (no caso de Editoras); registro no CONCINE (para empresas ou entidades que se dediquem à atividade cinematográfica ou videográfica); alvará de funcionamento expedido pela Prefeitura, e projeto ou currículo cultural. É importante salientar que do indeferimento do Atestado, ou do indeferimento do Cadastro, cabe recurso ao Ministro da Cultura. Nesse recurso, deverá a pessoa jurídica ou firma interessada, apresentar dados que comprovem a sua habilitação para o exercício de atividade cultural passível de incentivo.

Logo após o recebimento dos documentos referentes a cada entidade, a Secretaria Geral do MINC remete, pelo correio, para o endereço fornecido pela própria entidade, um número de protocolo. A expedição desse número não significa que a entidade já tenha sido cadastrada, apenas indica o número de registro de "entrada" no MINC. Quando a entidade estiver cadastrada, o MINC remete, também pelo correio, um documento que, além de mencionar o número do cadastrado no CPC, indica também quais operações que poderão ser realizadas com a entidade cultural: se doação e patrocínio ou se patrocínio e investimento. Isso porque a Secretaria Geral do MINC entende que as entidades sem fins lucrativos podem receber, em virtude da realização de atividades culturais incentivadas, apenas doações e patrocínios, e que as entidades com fins lucrativos podem receber, em virtude dessa mesma realização, apenas patrocínios e investimentos. Na verdade não há nenhuma regulamentação, nem legislativa nem administrativa, que disponha nesse sentido; porém o MINC, numa clara atitude legiferante e discricionária, tem adotado, até o momento, essa prática. É claro que, no caso das pessoas jurídicas sem fins lucrativos, não poderiam ser realizados investimentos. Entretanto, em sentido inverso, essa prática do MINC, além de não ter fundamentação legal, implica num cerceamento para as pessoas jurídicas com fins lucrativos que não poderão receber, em hipótese alguma, doações. De qualquer modo, somente após o cadastramento a entidade cultural pode efetivar as operações incentivadas, ou seja: somente após o recebimento do número de registro no CPC poderá receber as doações, patrocínios e investimentos da forma incentivada pela Lei nº 7.505/86.

O procedimento a ser adotado para a captação e aplicação dos recursos provenientes das operações incentivadas pela Lei nº 7.505/86 não é simples. Pelo contrário, possui meandros cuja compreensão por parte de artistas e

produtores culturais é dificultada, em primeiro lugar, pela pouca sistematização que oferece o assunto e, em segundo, pelo próprio modo de raciocínio desses produtores, não habituados em lidar com todos os entraves e detalhes burocráticos que passaram a regê-los. Ressalte-se, nesse sentido, que o procedimento é quase todo ele baseado em comunicações à Receita Federal e ao Ministério da Cultura, devendo ser feitas mediante ofícios protocolados na sede desses órgãos.

A exemplo da complexidade do procedimento previsto para a aplicação a ser feita com base na referida lei, são as seguintes as etapas a serem obedecidas pelos investidores e produtores culturais:

- 1.O doador, investidor ou patrocinador deverá verificar se os recursos a serem destinados à entidade cultural cadastrada ultrapassam 2000 OTN's. Caso ultrapassem, deverá, previamente, comunicar à Secretaria da Receita Federal, a operação a ser realizada. Nessa comunicação, que não se caracteriza como um pedido de autorização, deverá constar toda a qualificação do investidor, bem como o tipo de operação (se doação, patrocínio ou investimento), a qualificação da entidade cultural e seu número de cadastro - CPC;
- 2.O doador, patrocinador ou investidor, ao entregar o numerário para a entidade cultural cadastrada, deverá fazê-lo mediante o depósito em conta bancária própria para esse fim<sup>33</sup>;
- 3.A entidade cultural beneficiária dos recursos deverá registrá-los em sua contabilidade em livros próprios e de forma destacada;
- 4.Ao receber os recursos, a entidade cultural emitirá um recibo ou comprovante, onde deverá constar a razão

---

33-de acordo com o disposto no parágrafo 1º do artigo 14º do Regulamento.

social ou o nome do doador, patrocinador ou investidor, bem como o da entidade; a qualificação de ambos; a natureza da operação e a quantia recebida;

5.A entidade cultural que receber os recursos deverá utilizá-los no prazo que não ultrapasse o exercício financeiro posterior ao do seu recebimento<sup>34</sup>;

6.A entidade cultural deverá, ainda, guardar todos os comprovantes, recibos, documentos e notas relativos ao evento ou a obra patrocinada, ou relativos à utilização da verba recebida mediante doação ou investimento, de forma a permitir, caso se faça necessária, uma verificação por parte da Receita Federal. A guarda destes documentos também poderá servir para que a entidade possua provas da autenticidade das informações prestadas<sup>35</sup>, e

7.Posteriormente à realização do evento, ou à conclusão da obra, é conveniente que a entidade cultural comunique a finalização do Projeto ao MINC, solicitando, inclusive, um atestado de conclusão da operação.

Como se pode observar, o procedimento necessário à fruição do benefício previsto na Lei nº 7.505/86 é bastante intrincado, envolvendo o preenchimento de guias e formulários, além de implicar num controle contábil muitas vezes incompatível com a pequena dimensão da maior parte das produções ou produtoras culturais. Desse modo, na medida em que torna o procedimento complexo, o Estado dificulta e inibe a aplicação da Lei. Pois é claro que, em se tratando de projetos de pequena monta, ou de doações de pessoas físicas, o custo do cumprimento das formalidades não vale o benefício fiscal que se pode aferir.

---

34-Cf. o "caput" do artigo 14º do Regulamento aprovado pelo Decreto nº93.335/86.

35-Cf. artigo 12.4 da Instrução Normativa nº50 da Secretaria da Receita Federal.

A situação se agrava ainda mais diante das diversas possibilidades de fiscalizações e imposição de sanções no caso de descumprimento das normas reguladoras do benefício fiscal em questão. Vale dizer que a sua utilização fraudulenta constitui crime punível com reclusão, e o descumprimento das normas pode acarretar o pagamento do imposto não recolhido, acrescido de multa, bem como a perda do direito de acesso a operações culturais incentivadas<sup>36</sup>. Ressalte-se, contudo, que nem todos os procedimentos de fiscalização ou de imposição de sanção foram instituídos pelo texto da lei ou pelo decreto que a regulamenta. A maior parte deles foi regulada mediante a Instrução Normativa nº 50, de 15 de abril de 1987, da Receita Federal, e pela portaria nº 048 de 24 de junho de 1987, que constituiu uma comissão especial de fiscalização das aplicações efetuadas no Estado do Rio de Janeiro. Do mesmo modo, a obrigatoriedade de que os projetos se submetam a uma auditoria independente, especialmente contratada para elaborar um relatório a ser encaminhado à Secretaria da Receita Federal e ao Ministério da Cultura, foi instituída por uma portaria interministerial desses dois órgãos<sup>37</sup>.

Com relação ao incentivo propriamente dito, ou seja, com relação ao abatimento do imposto de renda, que é o grande atrativo da Lei, a situação não é mais alentadora, já que também oferece dificuldades. Pois a pessoa física ou jurídica que for realizar a operação incentivada sempre terá um gasto. Não é verdade que a dedução do imposto devido permite o "ressarcimento" da quantia aplicada. Permite, isto sim, que o valor, por exemplo, usado em um patrocínio, seja compensado, em parte, pela dedução que se terá. Mas jamais a dedução abarcará a totalidade do próprio patrocínio, o mesmo acontecendo com as doações e investimentos.

---

36-Cf. artigo 14 da Lei nº 7.505/86 e artigo 24 e 25 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 93.335/86.

37-Cf. Portaria interministerial nº 002 de 24 de novembro de 1987.

Isso significa que o abatimento não é integral, o que dificulta a captação dos recursos pelas entidades culturais. Pois o investimento com base na Lei "Sarney" só representa um interesse aos investidores já propensos a realizar atividades culturais e que encontram, no incentivo, um atrativo a mais. De fato, notem-se os seguintes exemplos.

No caso das pessoas físicas, essas farão o abatimento de sua renda bruta (que é a diferença entre os rendimentos e as deduções cedulares). Esse abatimento deve obedecer, segundo os dispositivos legais, o limite de 10% (dez por cento) da renda bruta, observado o seguinte critério:

- a) No caso de doação, pode ser abatido o seu valor total;
- b) No caso de patrocínio, só 80% (oitenta por cento) de seu valor;
- c) No caso de investimento, 50% (cinquenta por cento) do valor investido.

Isso significa que, por exemplo, uma pessoa que patrocinou um evento cultural, poderá deduzir de sua renda bruta 80% do valor patrocinado, desde que essa quantia não ultrapasse os 10% daquela (da renda bruta). Caso ultrapasse, a Lei permite que o valor excedente seja descontado nas declarações de rendimentos dos 5 anos seguintes.

#### Exemplo de Cálculo

renda bruta no período	= NCz\$	30.000,00
patrocínio realizado .....	= NCz\$	1.000,00
benefício	= 80% x 1.000,00	= 800,00
limite do abatimento.....	= 10% x 30.000,00	= 3.000,00
dedução	= 30.000,00 - 800,00	

No caso de pessoas jurídicas, o benefício compreende duas fases:

a) Nas hipóteses de doação e patrocínio, permite que a pessoa jurídica lance a totalidade do valor doado ou patrocinado, sem a observância de limites, como despesa operacional. No caso de investimento, permite que o seu valor seja excluído na apuração do lucro real.

b) Permite, nos casos de doação, patrocínio e investimento, a dedução do imposto devido que, observando-se o limite de 2% (dois por cento) deste, deverá ser feito mediante a aplicação da alíquota do imposto de renda a que a pessoa jurídica esteja sujeita, sobre:

- para as doações, até 100% do seu valor;
- para os patrocínios, até 80% do seu valor;
- para os investimentos, até 50% do seu valor.

#### Exemplo de Cálculo

Uma pessoa jurídica patrocina um evento cultural, gastando NCz\$ 20.000,00. Admitindo-se que ela tenha apurado, no exercício, um lucro tributável de NCz\$ 1.500.000,00, temos os seguintes cálculos:

1ª fase

lançamento do valor do

patrocínio como despesa .....  $1.500.000 - 20.000 = 1.480.000$

I.R. a pagar após o lançamento.....  $30\% \times 1.480.000 = 444.000$

## 2ª fase

I.R. a pagar ..... 444.000  
 patrocínio .....  $20.000 \times 80\%$   
 alíquota IR .....  $30\%$   
 benefício .....  $20.000 \times 80\% \times 30\% = 4.800$   
 limite do incentivo .....  $2\% \times 444.000 = 8.880$   
 dedução .....  $444.000 - 4.800 = \underline{439.200}$

Assim, neste exemplo, a pessoa jurídica que, se não realizasse a operação incentivada, teria como imposto devido o valor de NCz\$ 450.000,00, passou a dever, após a aplicação, a quantia de NCz\$ 439.200,00, perfazendo uma economia de tributo de NCz\$ 10.800,00. O valor gasto no patrocínio, que era de NCz\$ 20.000,00, acabou efetivamente equivalendo a NCz\$ 9.200,00, mas a pessoa jurídica efetivamente teve que desembolsar essa quantia.

É evidente que, em se tratando de um patrocínio, a pessoa jurídica terá um retorno institucional, baseado no "marketing" que eventualmente realizar em torno do evento cultural patrocinado, do que se infere que, a depender desse "marketing", o valor gasto com o evento poderá até mesmo representar uma quantia insignificante.

De qualquer modo, representando ou não a lei "Sarney" um desembolso a mais para o promotor de atividades culturais, o fato é que a mobilização verificada antes e imediatamente após a sua promulgação parecia indicar



que a iniciativa viria a ser a salvação da cultura nacional, em geral, e dos artistas, atores, músicos, cinegrafistas e museólogos em particular. Isso acabou fazendo com que muitos produtores culturais tivessem a cândida idéia de estarem no melhor dos mundos possíveis, impressão essa que não resistiu nem ao primeiro contacto com a lei.

## V - A LEI Nº 7.505/86: SUAS CONDIÇÕES DE EFICÁCIA

### V.1-O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO CULTURAL

A julgar pela reação da sociedade civil frente à Lei "Sarney", o papel do Estado em relação à Cultura pareceu, num primeiro momento, ter sido reduzido a um caráter meramente supletivo. As manifestações de artistas, intelectuais e empresários pareciam ir nesse sentido, ou seja: ressaltavam, todas, que o incremento da produção cultural passava a ter, enfim, um incentivo cuja fruição dependia unicamente da sociedade civil. E que caberia tão somente a ela organizar-se no sentido de elaborar os projetos e angariar os recursos para tal. Até mesmo o então Ministro Celso FURTADO, por diversas ocasiões, afirmou expressamente que o objetivo da Lei era o de "ativar, na sociedade, a consciência de que o efetivo controle do uso dos recursos que se aplicam na cultura e transitam pelo Estado é tarefa que corresponde às comunidades que deles se beneficiam. O esforço de autonomização deve realizar-se nos planos da criatividade, da geração de meios financeiros e do controle no uso destes"<sup>1</sup>.

Paradoxalmente, no entanto, era, senão em sentido oposto, pelo menos contraditório, o teor do discurso proferido pelo Presidente José Sarney na solenidade de

---

1-Discurso proferido pelo Ministro Celso Furtado na solenidade de assinatura da mensagem do projeto de Lei ao Congresso Nacional, em 04 de junho de 1986, no Palácio do Planalto.

assinatura da mensagem do projeto de Lei ao Congresso Nacional<sup>2</sup>. Pois, se por um lado, afirmava na ocasião que "o que nós queremos, agora, é que os financiadores desse novo surgimento (cultural) sejam a própria sociedade, do indivíduo comum à grande empresa, (e) não mais o Governo, paternalmente, sozinho", por outro impingia ele ao Estado a tarefa de regular o processo cultural e corrigir suas distorções. De fato, afirmava o presidente ao final de seu discurso: "(...) se conseguirmos ajudar, didaticamente, o povo brasileiro, a se tornar responsável ele próprio, diretamente e sem maiores entraves burocráticos, por sua arte e sua cultura, por sua criação e sua memória, ficando o Estado apenas como regulador do processo, corrigindo as distorções onde as houver e ajudando as áreas e os produtores culturais mais carentes, estaremos mudando a mentalidade da sociedade brasileira".

A contradição é manifesta. Pois na medida em que o Estado "ajuda, didaticamente, o povo", exerce ele uma atitude claramente paternalista, valendo-se para tanto de um instituto jurídico predominantemente baseado numa sanção premial. O que ilustra a advertência feita por José Eduardo Faria, no sentido de que o uso indiscriminado de sanções premiais não só substitui o direito por uma "psicologia de massas", mas ainda relativiza a liberdade individual e dissolve a responsabilidade de cada indivíduo<sup>3</sup>. Por outro lado, na medida em que regula o processo, corrige as distorções, e ajuda "as áreas e os produtores culturais mais carentes", o Estado adota uma postura intervencionista e, mais do que isso, até mesmo "previdenciária"<sup>4</sup>, em relação à cultura. Por fim, a intenção manifesta, de "mudar a mentalidade da sociedade brasileira",

---

2-Também realizado em 04 de junho de 1986, no Palácio do Planalto.

3-Verificar, nesse sentido, FARIA (1988).

4-Na medida em que o Estado intervém com o propósito não apenas de regular o processo, mas de "ajudar as áreas carentes", assume ele uma postura paternalista e "previdenciária", no sentido de que protege e defende aquilo que, a seu critério, merece ser protegido.

longe de sugerir uma atitude passiva, revela, pelo contrário, o propósito de conduzir o processo.

Mas, mais do que pinçar falhas no discurso, trata-se de mostrar como ele sugere fortemente que as pressões e tensões no interior do governo, e nas relações dele com outras instâncias estatais, tem a ver com a impossibilidade de tornar exequível uma proposta coerente de política cultural e de executá-la por meio de um instituto jurídico cuja correspondência com a ordem jurídica formal deixa de atender aos anseios desta.

Com efeito. Desde que se manifestou a determinação de ser reduzido o valor do incentivo expresso no projeto de Lei apresentado em 1985 pelo então Senador José Sarney, o argumento em que se baseava a proposta de instituição de uma lei incentivadora das atividades culturais foi, em parte, solapado. Como já apontamos neste trabalho, essa simples circunstância já revelava a existência, dentro no próprio governo, de setores contrários à promulgação de uma lei nesse sentido. E seja por representar a lei uma forma de redução da receita tributária, ou por ensejar uma retração da intervenção do Estado na área cultural, o fato é que diversas regulamentações posteriores, resoluções, instruções normativas e atos declaratórios vieram a fiscalizar, regulamentar e até mesmo obstruir sua aplicação<sup>5</sup>. Num plano concreto, a partir de 1986 temos, na área cultural, um paradoxo: por um lado, uma lei que incentiva a produção de atividades culturais e, por outro, uma série de dispositivos

---

5-Verificar, nesse sentido, os seguintes ANEXOS a este trabalho: Portaria 292, de 23/07/86; Portaria 401, de 10/11/86; Decreto 93.852, de 22/12/86; Portaria 444, de 22/12/86; Portaria 002, de 15/01/87; Portaria 126, de 29/01/87; Portaria interministerial 001, de 18/02/87; Portaria 181, de 06/03/87; Instrução Normativa 50, de 15/04/87; Portaria 048, de 24/06/87; Portaria 062, de 08/07/87; Portaria 345, de 31/08/87; Portaria interministerial 002, de 24/11/87; Decreto 95.485, de 14/12/87; Portaria 028, de 09/02/88; Decreto 95.756, de 26/02/88; Portaria 047, de 29/03/88; Ato Declaratório 30, de 27/04/88; e Decreto 97.165, de 07/12/88.

legais limitadores do alcance dessa própria Lei. Aliás, isto constitui uma velha estratégia de conceder em direito aquilo que é negado pela regulamentação<sup>6</sup>. Estabelece-se, por conseguinte, uma intrincadíssima teia normativa que, ao invés de propiciar a aplicação da lei, na prática a dificulta<sup>7</sup>.

Por conseguinte, a idéia inicial, que parecia indicar uma retração do papel do Estado em relação à Cultura, foi paulatinamente revertendo em sentido contrário, a ponto de consubstanciar, talvez, uma ingerência jamais vista. Pois atualmente, todas as atividades culturais realizadas com base na Lei "Sarney" - e a maioria delas o é, visto que esta possui o atrativo do incentivo -, acabam passando pelo crivo do Ministério da Cultura. Seja em razão da comunicação prévia ao recebimento dos aportes financeiros, seja em virtude da necessidade do pedido de autorização, a ser feito em operações acima de determinado valor, ou seja ainda por força da obrigatoriedade da prestação de contas, o fato é que o executivo sempre ou tem ciência, ou autoriza, ou apenas aprova grande parte dos projetos culturais.

Por outro lado, se considerarmos, que apenas algumas atividades são consideradas "culturais", e que somente essas são passíveis de promoção com base na Lei em questão<sup>8</sup>, então perceberemos que o Estado acaba também por

---

6-Tercio Sampaio Ferraz denomina esse sistema de regulação de "jogo sem fim", por permitir uma mudança 'ilimitada' das normas de um sistema normativo. Como ele próprio diz, "a questão de se saber se uma proposta normativa que elimina a própria regulação é ou não admissível nos coloca numa situação paradoxal (...). A situação é de 'jogo sem fim', pois negar esta possibilidade é negar a própria regulação, mas admiti-la também o é. No limite (...) o paradoxo expressa, a nosso ver, de maneira crucial, o sentido ideológico da imperatividade e analógico da sua linguagem que é antitética, revelando uma 'lógica' curiosa, um universo de crises e reconciliações, onde a coerência parece, às vezes, incoerência, ao mesmo tempo constituindo uma explicação para o sentido equívoco de 'ideologia', que ora significa instrumento crítico, ora cosmovisão ou instrumento de doutrinação, ora 'falsa consciência', ora 'condicionalidade última e incontornável'. Cf. FERRAZ Jr. (1978 p.172).

7-O impacto desse problema para o direito positivo tem sido discutido por José Eduardo Faria. Verificar a esse respeito, FARIA (1988), (1989a) e (1989b).

8-Cf. artigos 2º e 4º da Lei nº 7.505/86.

induzir a produção cultural num determinado sentido. Do mesmo modo, a exclusividade na "aferição" do caráter cultural de uma atividade, expresso pelo dispositivo que permite ao MINC incluir outras no rol das atividades consideradas "culturais"<sup>9</sup>, implica numa ampliação do conteúdo da Lei, a depender apenas do executivo.

De igual forma, foi também de iniciativa do executivo a extensão do âmbito de aplicação da Lei "Sarney" às pessoas físicas e individuais que, a partir da portaria do Ministério da Cultura, de nº 002, de 15 de janeiro de 1987, foram autorizadas a se cadastrar no MINC para receberem os aportes financeiros na forma incentivada. Antes, o conteúdo da Lei não permitia que as pessoas físicas se cadastrassem, o que já havia provocado inúmeros protestos. Entretanto, apesar da permissão expressa na portaria mencionada, poucas são as pessoas físicas que se cadastram, isso porque encontram, no procedimento para fazê-lo, exigências que importam num grau de complexidade muito alto<sup>10</sup>. Essa portaria acabou por retratar, desse modo, um claro exemplo de função latente da norma jurídica, onde, como vimos, a questão da eficácia diz respeito ao sucesso da disposição normativa, referente ao efeito retórico que encerra.

Do que foi dito, infere-se que, de um modo ou de outro, tanto a permissão para as pessoas físicas se cadastrarem, como a possibilidade de outras atividades serem consideradas culturais a critério exclusivo do MINC, importam em uma extensão do âmbito de aplicação de uma norma jurídica

---

9-Cf. artigo 2º, inciso XXII da Lei nº 7.505/86.

10-Para o cadastramento de pessoas físicas, exige o MINC que apresentem elas comprovante de inscrição no CGC (normalmente, só pessoa jurídica possui CGC, enquanto que pessoa física é inscrita no CPF.), o que só é permitido pela Receita Federal em casos especiais, de acordo com o disposto na Instrução Normativa nº 96, de 17.09.80, do Ministério da Fazenda.

que, a rigor, só poderia ser alterada ou modificada pelo legislativo, sob pena de ser subvertido o sistema de produção normativa e, conseqüentemente, os princípios liberais de separação dos poderes. No caso em questão, o Executivo sem dúvida exerceu uma função legiferante, numa postura teleológica, típica da racionalidade material que caracteriza o Estado interventor. Pois como foi dito no capítulo II deste trabalho, a crescente racionalização da ação dos órgãos governamentais não acabou sendo apenas responsável pela transformação das técnicas e dos institutos do ordenamento jurídico. Foi ela também condizente com o incremento da competência legislativa do Executivo que, respaldado numa aparente neutralidade tecnológica, passou a coordenar e organizar os interesses e diretrizes traçados pelo poder público.

Ainda com relação à Lei "Sarney", observa-se que somente as atividades relacionadas à vertente "executiva" podem ser objeto de investimento<sup>11</sup> que, como vimos, é a única das operações incentivadas, que permite o retorno patrimonial direto ao investidor. Contudo, uma vez que o investimento só pode ser realizado por pessoas jurídicas com fins lucrativos, posto tratar-se de modalidade que prevê a compra ou subscrição de ações ou quotas de responsabilidade limitada, então percebe-se que as atividades que oferecem maior retorno são induzidas a serem promovidas sobretudo pela iniciativa privada. Quer dizer, a intervenção do Estado ocorre no sentido de deixar à cargo da empresa privada as melhores oportunidades de investimento e faturamento no campo da produção cultural, tais como a edição, distribuição e comercialização de livros, a produção cinematográfica, videográfica e fonográfica e a fabricação de instrumentos

---

11-Por força do artigo 4º da Lei nº 7.505/86.

musicais e seus acessórios<sup>12</sup>. Ao Estado e às entidades sem fins lucrativos incumbiria, segundo se infere, sobretudo as tarefas relativas à proteção e conservação do patrimônio cultural. O Estado aparece, assim, como o guardião da memória nacional, da mesma forma que defende o território nacional contra as possíveis invasões estrangeiras, que preserva a memória dos pensamentos autóctones etc. Ou seja, regula ele o processo cultural pois, na medida em que seleciona as atividades por assim dizer consideradas "culturais", e que, dentre elas, contempla apenas algumas com a faculdade de renderem dividendos aos investidores, prioriza o Estado os setores cujo desenvolvimento deseja.

De modo similar, a obrigatoriedade do cadastramento das entidades ou empresas de natureza cultural também importa numa forma de intervenção por parte do Executivo. Pois na medida em que o Estado tem o poder de decisão sobre o deferimento ou indeferimento do cadastro, detém ele o controle não só acerca do tipo de atividade que deseja ver incrementada (seleção que pode ser feita tendo-se por base a análise dos objetivos sociais expressos no estatuto ou contrato social da pessoa jurídica), como também da própria adequação dessa entidade ou empresa aos fins por ele colimados. Adequação essa que, sem dúvida possui um caráter altamente subjetivo, principalmente se se considerar que não há critérios, pelo menos oficialmente instituídos, para a análise dos pedidos de cadastramento. O cadastro aparece, assim, como uma "fantasia" tecnocrática. Pois sob o pretexto da neutralidade técnica, a equipe que analisa os pedidos é composta por pessoas que, em sua maioria situam-se distantes do processo cultural. Decorre daí que, indiferentes e ignorantes sobre a questão que se lhes é apresentada, acabam por criar procedimentos administrativos que não só pervertem o texto

---

12-Cf. artigo 8º, parágrafo primeiro, do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 93.335/86.



legal, como também lhes dá o poder de fato de manipularem o deferimento do cadastro segundo padrões ditados por esferas "superiores" da hierarquia administrativa. Vale dizer que, tanto no projeto de Lei apresentado em março de 1985, como na proposta inicial do Ministério da Cultura, a obrigatoriedade do cadastro não existia. Este foi instituído apenas no projeto de junho de 1986, o mesmo que foi remetido ao Congresso, como uma exigência da Receita Federal, por permitir um maior controle na fiscalização das operações realizadas<sup>13</sup>.

Não deve, contudo, surpreender, o fato de a Lei "Sarney" acabar por representar um modo específico de intervenção, direção e controle do Estado na área cultural. Pois a proposta inicial de incremento cultural materializou-se sob a forma jurídica de uma lei de incentivo fiscal, o qual, como vimos, tem se revelado um instrumento da teoria da extrafiscalidade e um exemplo típico de norma promocional utilizado pelo Estado interventor.

De fato, podemos dizer que, de modo geral, os incentivos representam uma redução da arrecadação tributária, constituindo-se numa despesa implicitamente efetuada pelo governo. Implícita, na medida em que, apesar de retratar uma iniciativa do poder público, a ação é realizada por intermédio de particulares. Mesmo no caso dos recursos administrados pelos Fundos<sup>14</sup>, é a pessoa física ou a pessoa jurídica que acaba por decidir em qual projeto aplicar. Assim, ao mesmo tempo em que o governo aumenta a despesa de investimentos em determinadas áreas por ele consideradas de

---

13-Verificar, nesse sentido, matéria publicada na Folha de S.Paulo em 09 de novembro, de 1985, sob o título "Texto irá ao Congresso ainda em 1985" (pg. 52).

14- Os Fundos são instâncias administrativas encarregadas de gerenciar a aplicação dos recursos obtidos através dos incentivos. Muitas vezes, os incentivos podem não possuir esse tipo de gerenciador, o que acaba por dificultar a posterior supervisão e controle da aplicação que, nesta hipótese, é feita diretamente pelos particulares.

relevante interesse social, à iniciativa privada é atribuída a liderança dos projetos.

De fato, como diz Marco Aurélio GRECO, "a utilização de mecanismos fiscais, com o intuito não meramente arrecadatório, mas de direcionamento do comportamento humano", é frequente em nossa experiência nacional, e muitas vezes apresentou-se como instrumento eficiente<sup>15</sup>. Os incentivos, desse modo, revelam-se importantes mecanismos de direcionamento da economia, porquanto contam com dois aspectos essenciais à efetivação dos fins almejados pelo Estado: recurso financeiro e legitimidade quanto à ação social priorizada.

Com relação ao primeiro aspecto, é importante notar que os recursos financeiros não são propriamente arrecadados em razão da instituição dos incentivos. Pois constituem-se em receita tributária que, de um modo ou de outro, seriam pagos pelo contribuinte. Ainda que a destinação de recursos em razão da fruição de benefícios fiscais possa implicar num gasto para o contribuinte, e portanto numa arrecadação maior para os cofres públicos, o certo é que os recursos advindos dos incentivos já seriam revertidos, de qualquer modo, ao Estado. No dizer de Celso BASTOS, em comentário específico à Lei "Sarney", "o mecanismo de apoio (da referida Lei) não é diferente do de outras atividades incentivadas pelos poderes públicos. É uma forma de motivar essas pessoas a investirem em atividades artístico-culturais, eis que parte desse dinheiro já estaria perdido, do ângulo do contribuinte, vez que se tratava de importância devida ao Imposto de Renda"<sup>16</sup>.

---

15-Cf. GRECO, Marco Aurélio - "Um Passo à Frente", in "Investimentos sobre o Prisma da Lei Sarney, São Paulo, Claymore do Brasil, mimeo, 1986.

16-Cf. artigo publicado na Folha de S. Paulo, em 03 de agosto de 1986, sob o título "Face e contra-face da Lei Sarney" (pg.102).

Assim sendo, a pergunta, então, que se pode fazer é a seguinte: por que a instituição do incentivo, se o próprio poder público poderia canalizar, diretamente, a verba proveniente da receita tributária para os projetos que julga de relevante interesse social? Ou, de outro modo: por que se faz necessária a intermediação do contribuinte?

Apesar do caráter hipotético e especulativo dessa indagação, é essencial perceber que atribuir, à iniciativa privada, a liderança dos projetos é uma atitude de visa, no mínimo, co-responsabilizar importante segmento da sociedade na implementação daqueles. O que, de resto, é exatamente a função das sanções premiais que, como vimos, no dizer de Bobbio, cooptam e induzem ao comportamento desejado<sup>17</sup>. A decisão, portanto, sobre a oportunidade ou pertinência de tal ou qual projeto de desenvolvimento passa a contar com um apoio manifesto pela própria ação da iniciativa privada. Na medida, então, em que destina recursos a determinado projeto contemplado pelo incentivo fiscal, o contribuinte legitima a prioridade dada pelo Estado. De fato, como diz Ives Gandra da Silva MARTINS, "(...) deve-se ter a certeza de que, ao investir em operações artístico-culturais, as empresas contribuintes não estarão sendo tão somente generosas, mas socialmente responsáveis"<sup>18</sup>.

Afinal, como foi visto, um dos principais aspectos que diferencia o Estado liberal dos séculos XVIII, XIX e início do século XX do Estado intervencionista, é o controle gradativo que o aparelho estatal passa a exercer sobre a sociedade. Em consequência, a presença do Estado torna-

---

17-Cf. BOBBIO (1984 p.33 e seguintes).

18-Cf. matéria publicada no Jornal da Tarde em 16 de março de 1985, sob o título "Um Ministério para Atender (ou Socorrer?) o Mundo Artístico" (pg. 02).

se decisiva e irreversível, especialmente porque o Executivo especializa-se e assume funções de direção, planejamento e controle de inúmeras atividades e nos mais diversos setores, pervertendo, desse modo, os papéis formalmente destinados pelo liberalismo ortodoxo aos demais poderes. As esferas executivas, desse modo, tornam-se mais fortalecidas no sistema de decisão, acabando por recorrer a instrumentos jurídicos mais flexíveis que não só permitem o acionamento de mecanismos de intervenção, como também que possibilitam sua própria eficácia. O incentivo fiscal, representa um desses mecanismos, pois como diz Ruy Barbosa NOGUEIRA, ele permite a destinação das finanças públicas "não apenas para cobrir as despesas de administração do Estado, mas também e sobretudo, constitui um meio de intervir na vida social, de exercer uma pressão sobre os cidadãos, para organizar o conjunto da nação"<sup>19</sup>.

Não é por outro motivo que o incentivo fiscal tem-se revelado uma das mais eficazes técnicas de motivação a serviço do Estado interventor. Pois, além de representar um instrumento da extrafiscalidade, coopta os indivíduos a sentirem como seus, os projetos que, de fato, são de iniciativa do poder público, conseguindo, com isso, o necessário consenso social em torno da meta estatal.

No caso da Lei "Sarney" especificamente, apesar da distribuição e consumo de bens culturais acabarem por ser definidos pelo Executivo, o "estímulo" a essa produção e distribuição é associado a uma idéia de "democracia", ou seja, compreende um caráter axiológicamente tido como positivo, de modo a fazer com que o aspecto do controle seja camuflado. No processo de cooptação, portanto, diversos mecanismos de efeito retórico são acionados,

---

19-Cf. NOGUEIRA (1969 p.148).

que vão desde a mobilização dos setores culturais diante da possibilidade de incremento cultural representada pela lei, até a própria sedução fiscal representada pelo incentivo.

Percebe-se, desse modo, que o processo de racionalização que se manifesta no planejamento das políticas governamentais do Estado interventor, inicialmente aplicado sobretudo à área econômica, pouco a pouco é difundido para utras esferas da vida social. De modo correlato, na mesma medida em que a economia brasileira cria um mercado de bens materiais, em decorrência de um processo de industrialização acelerada, desenvolve-se também um "mercado de bens simbólicos" que diz respeito à área cultural<sup>20</sup>.

Dentro desse contexto, então, as relações entre Estado e Cultura, no Brasil, apesar de sempre terem se referido a um processo de construção institucional da área cultural, foram sensivelmente alteradas em relação ao passado. De fato, como analisado no capítulo III deste trabalho, com o advento do Estado Novo, a intervenção estatal nessa área encontra-se associada à expansão institucional, à criação de cursos de ensino superior e à promoção da produção cultural. Nas décadas de sessenta e setenta, o processo de racionalização implicou na institucionalização dos diferentes organismos culturais que possibilitaram tanto a centralização da coordenação como, e em consequência disso, a construção de um projeto de hegemonia nacional. Na década de oitenta, entretanto, o Estado parece utilizar a questão cultural para legitimar-se. As iniciativas nessa área, então, foram acompanhadas por manifestos e mobilizações que acabaram por se sobrepôr à questão acerca da diretrizes culturais a serem implementadas. A "questão cultural", deste modo,

---

20-A respeito da criação de um mercado de bens simbólicos, verificar ORTIZ (1985).

necessariamente deveria se fazer presente em todo discurso político que pretendesse ter um caráter minimamente "progressista" e "moderno". Dentro desse quadro, a racionalização implicou no acionamento de uma técnica mais eficaz de organização e legitimação - o incentivo fiscal à área cultural - que permitia, também, o controle dos setores decisivos das atividades culturais.

## V.2-CONCLUSÃO

É aí, justamente, que reside o aspecto fundamental das sanções premiais em geral, e do incentivo fiscal em questão em particular. Pois a construção de um universo simbólico em torno de lugares comuns como "socialização da cultura" e busca da "identidade nacional", por exemplo, constituiu-se, por assim dizer, em coadjuvante do processo de controle social exercido pelas sanções premiais. Ou, melhor dizendo, as sanções premiais têm o poder de impor determinados significados e comportamentos como legítimos, ou seja: elas realizam valores, na medida em que "expressam fórmulas integradoras e sintáticas para a representação de um consenso social"<sup>21</sup>. Nesse sentido, por apresentarem valores que são "topoi" da argumentação, as sanções premiais dissimulam o controle que acabam por exercer.

É evidente que, por ser optativa a obediência às normas premiais (p. ex., o contribuinte pode ou não destinar recursos à área cultural), a existência de

---

21-Cf. FERRAZ Jr. (1978 p.151).

mecanismos sedutores que induzam sua aplicação torna-se absolutamente necessária. Por esse motivo é que as técnicas de encorajamento têm sua eficácia condicionada à conquista da "adesão" dos destinatários a qual, no caso particular da Lei nº 7.505/86, é determinada, como vimos, por dois motivos em especial. Em primeiro, pela força de co-responsabilidade que os incentivos fiscais impõem, na medida em que a destinação de recursos a determinado projeto implica num apoio do contribuinte à iniciativa do poder público. Em segundo, a conquista da "adesão" ocorre mediante o acionamento de métodos e artifícios de cooptação a um discurso legitimatório em relação à iniciativa do Executivo. A autonomia da vontade dos destinatários das técnicas de estímulo e encorajamento revela-se, assim, bastante comprometida em virtude dos mecanismos de convencimento e persuasão que subsidiariamente as envolve<sup>22</sup>.

Por outro lado, a eficácia da Lei nº 7.505/86 também está condicionada ao próprio processo de regulação do Estado. Como foi visto, as inúmeras regulamentações à Lei "Sarney" que se seguiram à sua promulgação acabaram, na prática, por limitar o seu âmbito de aplicação, tornando muitas vezes desinteressante e complexo o caminho a ser percorrido para que os investimentos sejam efetivados. Isso significa que o poder de fato exercido pelas instâncias administrativas do Estado, ao impor procedimentos, condições e regras, acaba por "roubar a fala do legislador" e perverte o próprio conteúdo da lei. Nessa perspectiva, a eficácia da disposição normativa parece ficar reduzida ao efeito retórico que a promulgação da lei, por si só, já ensejou.

---

22-Nesse sentido, verificar o importante estudo de José Eduardo Faria sobre a violência simbólica, in FARIA (1988, especialmente caps. IV e V).

É evidente que o próprio exercício do poder no Estado intervencionista permite, na sua dinâmica decisória, que haja um alargamento da capacidade de regulação deste. A reiterada utilização das normas de organização, pelas quais a sistemática da intervenção se viabiliza, torna possível a expansão do instrumental normativo de caráter "dispositivo" sob controle direto do Executivo. Entretanto, apesar desse processo regulatório decorrer da necessidade que tem o poder público de tornar viáveis as metas que pretende atingir, em diversas situações a proliferação de regulamentações faz com que, em sentido aparentemente inverso, a aplicação da disposição normativa tenha seu campo reduzido por aquelas. Em outras palavras, como diz José Eduardo FARIA, "tudo termina dependendo dos critérios, dos hábitos e dos procedimentos de quem realmente detém o controle do aparelho estatal ao nível de sua competência funcional (...). De modo que, com o tempo, o sistema jurídico se torna cada vez mais independente de suas condições iniciais, uma vez que as regras de calibração - portarias, instruções normativas, resoluções ou simples decretos, por exemplo - é que dão o sentido e o alcance da própria ordem constitucional"<sup>23</sup>. No limite, esse alargamento do poder discricionário da burocracia estatal faz com que a prática legal do Estado intervencionista não só admita uma variada gama de normas de organização e regras dispositivas emanadas dos órgãos do Executivo, como também rompe com a imagem do ordenamento jurídico como um sistema normativo unitário, coerente e homogêneo do ponto de vista lógico-formal, isto é, como uma ordem escalonada assentada num princípio único e último, capaz de estabelecer o sentido originário da validade de todas regras desse sistema.

Contrariamente, então, ao que enfatiza a dogmática jurídica no plano teórico e analítico, num

---

23-Cf. FARIA (1988 p. 98).



ordenamento jurídico como o brasileiro, as regras não têm mais a sua validade fundada unicamente em outras normas ou regras, mas são pautadas pela própria dinâmica regulatória do sistema legal. Fica pervertida, assim, a hierarquia das leis e códigos; o que se tem é, como vimos, uma sutil inter-relação entre códigos, leis e normas que se inter cruzam e modificam continuamente o alcance, o sentido e a natureza do sistema jurídico. Nesse cenário, que os sociólogos do direito oferecem como problema fundamental aos teóricos do direito, as relações entre Estado e Sociedade e direito positivo e poder também são profundamente alteradas e, com essas mudanças, as próprias funções tradicionais do Direito são revistas. Surge, assim, no plano dos fatos, um tipo novo de racionalidade jurídico-administrativa, cuja principal ênfase reside na premência em se adaptar o funcionamento do Estado intervencionista às necessidades de uma sociedade crescentemente complexa. Tais necessidades parecem, hoje, conduzir o direito a um modelo decisório em que as premissas da ação são, "precisamente, os objetivos e resultados concretos propostos pela prática administrativa e institucional"<sup>24</sup>. Ficam rompidos, assim, os pressupostos da ortodoxia jurídica, e as relações entre Estado e sociedade deixam de ser vistas como esferas autônomas, para aparecerem como mutuamente condicionadas e condicionantes<sup>25</sup>. Consubstanciadas na alteração do paradigma jurídico e na metodologia de análise e de abordagem da própria questão jurídica, tais mudanças recolocam em novos termos a tão decantada "crise" do direito. Como diz Norberto BOBBIO, "a crise do primado do Direito é ainda mais ampla: não se trata somente de por em dúvida sua capacidade para influir na mudança social, mas também de colocar em relevo seus limites naquilo

---

24-Cf. PUCEIRO (1982 p.132).

25-De acordo com PUCEIRO (1982), isso significa que a irrupção do que ele chama de "irracionalismo jurídico", revela o esgotamento da lógica interna do paradigma dogmático. Paralelamente, à depreciação do papel do direito, surgem indagações sobre os mecanismos de legitimação do próprio Estado. Pois se é verdade que a politização das relações economia/sociedade, com o crescimento da complexidade social e a consequente diminuição das possibilidades de consenso, revelaram uma crise inédita nos mecanismos de legitimação funcional do direito, mais correto é afirmar que a crise de governabilidade e legitimidade do Estado é o reverso dessa moeda.

que é sua função específica, ou seja, como instrumento de controle social"<sup>26</sup>.

---

26-Cf. BOBBIO (1984 p.44).

## BIBLIOGRAFIA

ADEODATO, João Maurício Leitão - "O Problema da Legitimidade: No rastro de Hannah Arendt", São Paulo, 1986.

ADORNO, T. - Prismas: La Crítica de La Cultura y la Sociedad, Barcelona, Ariel, 1962.

ANDRADE, Mário - O Banquete, São Paulo, Duas Cidades, 1977.

ARENDT, Hannah - "A Crise na Cultura: sua importância social e política", in Entre o Passado e o Futuro, São Paulo, Perspectiva, 1979.

ARON, Raymond - As Etapas do Pensamento Sociológico, São Paulo, Martins Fontex/UNB, 1982.

ATIENZA, Manuel - Introducción al Derecho, Barcelona, Barcanova, 1986.

AZEVEDO, Fernando - A Cultura Brasileira, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1963.

BALEEIRO, Aliomar - Direito Tributário Brasileiro, 6ªed, Rio de Janeiro, Forense, 1974.

BANGS, Robert B. - Como financiar o desenvolvimento econômico: uma política fiscal para o terceiro mundo, Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

BENDIX, Reinhard - Max Weber, um Perfil Intelectual, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986.

BOBBIO, Norberto - Contribucion a La Teoria del Derecho, Valencia, Fernando Torres Editor, 1980.

BOBBIO, Norberto - Qual Socialismo? - Discussão de uma Alternativa, São Paulo, Paz e Terra, 2ª ed. 1983.

BOBBIO, Norberto - Dalla Struttura alla Funzione, Milão, Edizioni di Comunita, 1984.

BOBBIO, Norberto - O Futuro da Democracia - Uma Defesa das Regras do Jogo, São Paulo, Paz e Terra, 2ª ed., 1986.

BOBBIO, Norberto - Estado, Governo, Sociedade - Para uma Teoria Geral da Política, São Paulo, Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto - Teoria do Ordenamento Jurídico, São Paulo, Polis, UNB, 1989.

BOSI, Alfredo (org.) - Cultura Brasileira - Temas e Situações, Rio de Janeiro, Ática, 1987.

BURDEAU, Georges - Le libéralisme, Saint-Amand, Seuil, 1979.

CALSAMIGLIA, A. - "Metodologias y Derecho Privado", in Anales de la Catedra Francisco Suarez, nº 22/1982, Granada.

CARBONIER, Jean - Sociologia Jurídica, Coimbra, Almedina, 1979.

CARVALHOSA, Modesto - Direito Econômico, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1973.

COELHO, Teixeira - Usos da Cultura - Políticas de Ação Cultural, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

COELHO, Teixeira - O que é ação cultural, São Paulo, Brasiliense, 1989.

COMPARATO, Fábio - Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial, Rio de Janeiro, Forense, 1978.

DALLARI, Dalmo - Elementos de Teoria Geral do Estado, São Paulo, Saraiva, 1979.

DORIA, Antonio Roberto Sampaio - Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento, São Paulo, José Bushatsky, (s.d.).

DRAIBE, Sonia e HENRIQUE, Wilnês - "Welfare State, Crise e Gestão da Crise: um balanço internacional, in Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 6, v. 3, fevereiro, 1980.

ECO, Umberto - Como se Faz Uma Tese, São Paulo, Perspectiva, 1983.

ECO, Umberto - Viagem na Irrealidade Cotidiana, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 6ª ed. 1987.

ELIOT, T.S. - Notas para uma Definição de Cultura, São Paulo, Perspectiva, 1988.

FARIA, José Eduardo - Retórica Política e Ideologia Democrática - a legitimação do discurso liberal, São Paulo, 1982.

FARIA, José Eduardo - A Crise Constitucional e a Restauração da Legitimidade, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1985.

FARIA, José Eduardo - Eficácia Jurídica e Violência Simbólica - o direito como instrumento de transformação social, São Paulo, EDUSP, 1988 (a).

FARIA, José Eduardo - A Crise do Direito Numa Sociedade em Mudança, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1988 (b).

FARIA, José Eduardo - Direito e Justiça: a função social do Judiciário, São Paulo, Ática, 1989 (a).

FARIA, José Eduardo - O Brasil Pós-Constituinte, Rio de Janeiro, Graal, 1989 (b).

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio - A Ciência do Direito, São Paulo, Atlas, 1977.

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio - Teoria da Norma Jurídica, Rio de Janeiro, Forense, 1978.

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio - "Constituinte - Regras para a Eficácia Constitucional", in Revista de Direito Processual, v. 76.

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio - Introdução ao Estudo do Direito, São paulo, Atlas, 1988.

FERRAZ, Jr et alli - Constituição de 1988: Legitimidade, Vigência e Eficácia, Supremacia, São Paulo, Atlas, 1989.

GRECO, Marco Aurélio - Norma Jurídica Tributária, São Paulo, Saraiva, 1974.

HART, H.L.A. - El Concepto de Derecho, México, Nacional, 1980.

JEAMMAUD, Antoine - "En Torno al Problema de la Efectividade del Derecho", conferência proferida na VII jornada da Associação Latino Americana de Metodologia do Ensino do Direito, no México, em novembro de 1982.

KELSEN, Hans - Teoria Pura do Direito, Coimbra, Armênio Amado Editor, 1976.

LIMA, Luiz Costa (org) - Teoria da Cultura de Massa, 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

LUHMANN, Niklas - Sociologia do Direito, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1985, v. 1 e 2.

MAYNEZ, Eduardo Garcia - Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico, y Jusnaturalismo, México, Universidad Autonoma de México, 1986.

MARTINS, Ives Gandra da Silva - Direito Econômico e Empresarial, Belém, CEJUP, 1986.

MATTOS, Nelson - Política de Estímulos, Rio, EEBC, (UE/03, Direito Tributário e legislação fiscal vol. 32).

MIAILLE, Michel - Uma Introdução Crítica ao Direito, Lisboa, Moraes, 1979.

MICELI, Sergio - A Noite da Madrinha, São Paulo, Perspectiva, 1972.

MICELI, Sergio - Intelectuais e Classe Dirigente no Brasil (1920-1945), São Paulo, Difel, 1979.

MICELI, Sergio (org) - Estado e Cultura no Brasil, São Paulo, Difel, 1984.

MOSTAÇO, Edelcio - Teatro e Política: Arena, Oficina e Opinião, São Paulo, Proposta Editorial, 1982.

MOTTA, Carlos Guilherme - Brasil em Perspectiva, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1988.

NEUMARK, Fritz - Problemas Economicos y Financieros del Estado Intervencionista, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1964.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa - Curso de Direito Tributário, São Paulo, José Bushatsky, 1969, 2ª edição.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa (org.) - Direito Tributário, São Paulo, José Bushatsky, 1969, 2ª edição.

OFFE, Claus - Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Rio de Janeiro, Tempo brasileiro, 1984.

ORTIZ, Renato - Cultura Bras. e Identidade Nacional, São Paulo, Brasiliense, 1985.

PICÓ, Josep - Teorías Sobre el Estado del Bienestar, Madrid, Siglo Veintiuno, 1987.

POGGI, Gianfranco - A Evolução do Estado Moderno, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

PUCEIRO, Henrique Zuleta - "Teoria Juridica Y Crisis de Legitimacion", in Anuario de Filosofía Jurídica Y Social, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1982.

PUCEIRO, Henrique Zuleta - Teoria del Derecho, Buenos Aires, Depalma, 1987.

PUCEIRO, Henrique Zuleta - "Paradigma Dogmatico y Evolución Científica", in Metodologia y Derecho Privado, Anales de la Catedra Francisco Suarez, nº 22/1982, Granada.

REALE, Miguel - Lições Preliminares de Direito, São Paulo, Bushatsky e EDUSP, 1973.

REALE, Miguel - Teoria Tridimensional do Direito, São Paulo, Saraiva, 1980, 3ª ed.

ROSANVALLON, Pierre - La Crise de l'État Providence, Mayenne, Seuil, 1981.

ROSS, Alf - Sobre El Derecho y La Justicia, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1963.

ROUANET, Sergio - As Razões do Iluminismo, São Paulo, Companhia das Letras, 1987.

ROUANET, Sergio - O Espectador Noturno, São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

SANTOS, Boaventura - "Introdução à Sociologia da Administração da Justiça", in Revista de Processo, jan./mar. 1985, v 37.

SANTOS, Boaventura - "A Crise do Paradigma", in o Direito Achado na Rua, UNB, 1987.

SANTOS, Boaventura - O Discurso e o Poder, Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

SANTOS, Boaventura - "Da Sociologia da Ciência à Política Científica", in Da Ideologia da Ciência à Política Científica, Biblos, Liv.

SANTOS, Boaventura - Introdução a Uma Ciência Pós Moderna, Rio de Janeiro, Graal, 1989.

TILBERY, Henry - "Base Econômica e Efeito das Isenções", in DORIA, Antonio Roberto Sampaio (org.) - Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento, São Paulo, José Bushatsky, (s.d.).



TRAGTENBERG, Maurício - Burocracia e Ideologia, São Paulo, Ática, 1980.

TRUBEK, David M. - Law, Planning, and the Development of the Brazilian Capital Market-A study of law in Economic Change, Yale School, april 1971, Studies in Law and Modernization.

TRUBECK, David M. - O Mercado de Capitais e os incentivos fiscais, Rio de Janeiro, APEC, 1971.

UNGER, Mangabeira - O Direito na Sociedade Moderna, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

VIEHWEG, Theodor - Tópica e Jurisprudência, Brasília, Editora Universidade de Brasília e Ministério da Justiça, 1979.

VESCIA, Remo - Le Mécenat-Art de le Communication, et Communication de l Art, Paris, Economica, 1987.

WARAT, Luiz Alberto e Cunha, Rosa Maria Cardoso - Ensino e Saber Jurídico.

WEBER, Max - Economia y Sociedad, México, Fondo de Cultura Economica, 1977.

WEBER, Max - Ciência e Política, Duas Vocações, São Paulo, Cultrix, 1970.

## RELATÓRIOS

BONTEMPO, Hélio Cesar - "Subsídios e Incentivos-Uma Avaliação Quantitativa Parcial", São Paulo, 1987, mimeo.

CADERNO RIO ARTE - Ano I nº I 1988, Rio Arte - Fundação Rio.

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS - "Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais Regidos pelo Decreto-Lei na

1376 de 12 de dezembro de 1974", Instituto de Planejamento Econômico e Social, SEPLAN, Brasília, 1986.

DOSSIÊ - Lei Sarney - A Cultura em Debate - CESAD, FAU USP, responsável - Sodete Rio Sócrates, 1986.

REVISTA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL Nº 22/1987  
SPHAN, Rio de Janeiro.

## ANEXOS

### PROJETO PRESIDENTE JOSÉ SARNEY (Apresentado em março de 1985)

Dispõe sobre benefícios na área do imposto sobre a renda atribuídos a operações de caráter cultural ou artístico.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º - A presente lei dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto sobre a renda atribuídos a operações consideradas de caráter cultural ou artístico.

Parágrafo Único - Os benefícios previstos nesta lei não excluem nem reduzem outros benefícios ou abatimentos, nem afetam a dedutibilidade de despesas operacionais ou de publicidade ou propaganda, assim regulados pela legislação vigente, integrando cumulativamente o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) de deduções permitidas em lei.

Art. 2º - As pessoas físicas poderão deduzir anualmente como abatimentos do imposto de renda devido, as quantias efetivamente dispendidas em operações de interesse cultural ou artístico enumeradas no art. 5º, e que atendam a todos os requisitos previstos nesta lei.

Parágrafo 1º - O abatimento a que se refere este artigo está limitado a 20% (vinte por cento) do imposto de renda devido pelo contribuinte, sem prejuízo dos demais abatimentos admitidos pela legislação.

Parágrafo 2º - Na hipótese de o montante da operação realizada ser, no ano base, superior ao limite acima fixado, é facultado ao contribuinte abater do imposto devido dos dois anos seguintes, a parcela excedente devidamente atualizada, atendido em cada ano o limite acima fixado.

Parágrafo 3º - Na hipótese de, após o último ano a que se refere o parágrafo anterior, ainda remanescer uma parcela excedente, esta não será mais abatível do imposto de renda do contribuinte.

Parágrafo 4º - Em nenhuma hipótese serão abatíveis os pagamentos feitos pelo contribuinte a pessoas a ele vinculadas.

Parágrafo 5º - Para os fins do parágrafo anterior considera-se pessoa vinculada ao contribuinte:

a) a pessoa jurídica da qual o contribuinte seja titular, administrador, acionista ou sócio, à data da operação ou da qual tenha sido nos doze meses anteriores à mesma;

b) o cônjuge, os parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e os dependentes do contribuinte ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao contribuinte nos termos da alínea anterior.

Art. 3º - As pessoas jurídicas poderão deduzir como despesas operacionais, para fins de apuração do imposto sobre a renda, as quantias efetivamente pagas em operações de interesse cultural ou artístico, assim definidas pelo art. 5º desta lei.

Parágrafo 1º - A dedução a que se refere este artigo não poderá exceder em cada exercício de 20% (vinte por cento) do imposto de renda devido pela empresa.

Parágrafo 2º - Em nenhuma hipótese serão dedutíveis, nos termos desta lei, as quantias pagas a pessoa vinculada ao contribuinte.

Parágrafo 3º - Para os fins do parágrafo anterior, considera-se pessoa vinculada:

a) o sócio desta, mesmo quando outra pessoa jurídica;

b) o administrador ou titular da pessoa jurídica;

c) o cônjuge e os parentes até terceiro grau, inclusive os afins, do sócio pessoa física de que trata a letra a e das demais pessoas mencionadas na letra b.

Parágrafo 4º - A redação contida no parágrafo 3º não impede que as quantias sejam deduzidas a outro título se assim for admissível de acordo com a legislação.

Parágrafo 5º - O regulamento desta lei disciplinará as formas e critérios, inclusive contábeis, para controle da dedução a que se refere este artigo.

Parágrafo 6º - O incentivo a que se refere este artigo é cumulativo com demais previstos pela legislação não afetando os respectivos limites existentes à data da entrada em vigor desta lei.

Art. 4º - É vedado ao contribuinte proceder ao abatimento ou à dedução, num mesmo ano, do valor de mais de 6 (seis) operações abrangidas por esta lei, mesmo que se tratem dos valores excedentes a que se referem o parágrafo 2º do art. 2º e o parágrafo 2º do art. 3º supra.

Art. 5º - Para os fins desta lei, consideram-se como de caráter cultural ou artístico os seguintes tipos de operação:

I - aquisição de obras de arte ou de valor histórico ou cultural;

II - edição de livros de arte e patrocínio de edições artísticas;

III - edição sem fins lucrativos de obras de interesse cultural;

IV - estímulo a edições de autores ou compositores estreantes nacionais;

V - concessão de prêmios destinados a livros, autores, obras de arte, peças teatrais, e partituras musicais nacionais;

VI - restauração, preservação e conservação de prédios e logradouros públicos de interesse para o patrimônio artístico e histórico da Nação, tombados pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN;

VII - em consonância com os Poderes Públicos, a ereção de monumentos que visem a preservar a memória histórica e cultural do País;

VIII - realização de congressos, seminários, ciclos de debates, estudos e pesquisas que tenham por objeto a literatura, as artes e a cultura nacional;

IX - apoio ao estudo e a preservação do folclore e das tradições populares nacionais, bem como patrocínio de espetáculos folclóricos sem fins lucrativos;

X - promoção de manifestações musicais, sem fins lucrativos;

XI - promoção, ajuda, colaboração ou qualquer forma de participação na elaboração de espetáculos considerados de interesse das artes cênicas, bem assim na construção, reforma, restauração ou manutenção de teatros, salas ou quaisquer outros ambientes que se destinem às artes cênicas;

XII - produção de cinema de arte nacional;

XIII - construção, organização, reparação, manutenção ou formação de acervos, de museus de interesse cultural;

XIV - apoio a atividades comunitárias de interesse cultural;

XV - compra de ações preferenciais, sem direito a voto, ou cotas de sociedade limitada, de editoras que publiquem pelo menos 30% (trinta por cento) dos seus títulos de autores nacionais;

XVI - doação de livros adquiridos no mercado editorial, ou de edições subvencionadas, às bibliotecas públicas federais, estaduais, escolares, de entidades e associações de classe, desde que os livros sejam de autores ou tradutores nacionais e editados por editoras nacionais, bem como a formação de novas bibliotecas em núcleos comunitários, Municípios, Estados, Associações, Sindicatos e entidades reconhecidas de interesse público;

XVII - doação de recursos a estabelecimentos de ensino superior para instalação e manutenção de cursos de aperfeiçoamento,

especialização e formação de especialistas e pessoal ligado à atividade artístico-cultural em geral, bem como instituição de bolsas de estudo e treinamento no Brasil e no Exterior para esse pessoal;

XVIII - subscrição de ações preferenciais sem direito a voto ou cotas de sociedades limitadas de empresas da área editorial e livreira, regionais ou nacionais, devidamente registradas ou cadastradas, conforme o caso, pelo Sindicato Nacional dos Editores, pela Câmara Brasileira do Livro ou Associação Brasileira do Livro;

XIX - construção ou estabelecimento de salas de cinemas, laboratórios cinematográficos e audiovisuais, participação em empresas existentes ou a se estabelecerem nas áreas de produção cinematográfica e produção audiovisual, nos termos do item XVIII;

XX - pesquisa arqueológica, étnica e operações correlatas.

Parágrafo Único - Admitir-se-á, para fins do gozo dos benefícios nesta lei, a doação de livros estrangeiros a bibliotecas públicas federais, estaduais, municipais, escolares, assistenciais ou de entidades, desde que adquiridos no mercado interno.

Art. 6º - As operações superiores a 4.000 ORTN deverão ser previamente comunicadas à Secretaria Geral do Ministério da Cultura, para fins de cadastramento e posterior fiscalização e comprovação de sua realização. A Secretaria Geral do Ministério da Cultura certificará, para fins de comprovação junto ao Imposto de Renda, que houve essa comunicação prévia e a operação foi realizada.

Art. 7º - A aquisição de obras de arte nos termos do item I do art. 5º para gerar o abatimento ou a despesa dedutível regulado por esta lei, deverá consignar previamente a sua transferência para Museu a ser indicado pelo adquirente no ato da aquisição.

Parágrafo 1º - O Museu indicado deverá, previamente à aquisição, manifestar por escrito seu interesse em receber a referida obra em seu acervo, indicando seu valor estimado.

Parágrafo 2º - As obras de arte adquiridas nos termos desta lei, deverão, em sua aquisição terem declaradas a destinação ou seja o Museu para quem passarão após a morte do adquirente no caso de pessoa física ou a sua extinção no caso de pessoa jurídica, mediante instrumento legal irretatável e irrevogável de doação a ser anexado à declaração de imposto de renda referente ao ano base da compra.

Parágrafo 3º - As pessoas jurídicas adquirentes de obras de arte nos termos desta lei, se obrigam a mantê-las em permanente exposição em dependência à qual o público tenha livre acesso.

Parágrafo 4º - A não transferência ao Museu indicado, ou a omissão do contribuinte quanto ao mesmo, acarretarão a indedutibilidade do valor da aquisição e a cobrança do imposto sobre a renda que deixar de ser recolhido ou que for restituído a maior, acrescido de juros, multa e correção monetária nos termos da legislação vigente.

Parágrafo 5º - Durante os prazos em que a mantiver em seu poder, o contribuinte zelará pela integridade da obra de arte adquirida, mantendo dentre outras medidas, e sob pena de responder perante o Museu pelo valor da obra adquirida, um seguro sobre o valor integral da obra, tendo por beneficiário o Museu indicado.

Parágrafo 6º - O valor pago a título de prêmio do seguro no parágrafo anterior não é dedutível para fins de apuração do Imposto sobre a renda.

Parágrafo 7º - As obras de artes adquiridas nos termos deste artigo ficam sujeitas às cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incomunicabilidade até que se opere a transferência das mesmas ao Museu beneficiário.

Art. 8º - As ações e cotas adquiridas nos termos dos itens XV e XVII do art. 5º permanecerão inalienáveis, impenhoráveis e sem poderem ser utilizadas para fins de caução, ou qualquer outra forma de garantia, pelo prazo de 3 anos.

Parágrafo Único - As restrições deste artigo alcançam inclusive o compromisso de compra e venda, a cessão de direitos à sua aquisição e qualquer outro contrato que tenha por objeto a obra e implique em sua alienação ou gravame, mesmo que futuros.



Art. 9º - As pessoas jurídicas poderão deduzir em dobro o valor pago:

a) para a veiculação de publicidade e propaganda, quando efetuadas em suplementos de literatura ou arte editados por jornais e revistas;

b) na produção ou patrocínio de programas de cunho estritamente de divulgação cultural, em estações de rádio e TV.

Parágrafo 1º - As empresas jornalísticas como definidas na Lei de Imprensa, poderão aplicar a dedução prevista no art. 3º no custeio de suplementos literários e culturais, e de programação constante e periódica, de cunho estritamente de divulgação cultural em Rádio e TV.

Art. 10 - As instituições financeiras em geral poderão valer-se de imediato do disposto no art. 3º para constituir, com os fundos daí provenientes, uma carteira especial destinada a financiar, privilegiadamente, apenas com cobertura de custos operacionais, a atividade cultural toda de que trata o art. 5º, ficando as entidades de classe de cada setor investidas de poder fiscalizador das condições dessas operações de financiamento, notificando ao Banco Central do Brasil, para os devidos fins, as operações irregulares.

Art. 11 - As infrações aos dispositivos desta lei sujeitarão, sem prejuízo das sanções penais cabíveis:

I - O contribuinte, à cobrança do imposto sobre a renda acrescido de juros, multa e correção monetária nos termos da legislação; e

II - O beneficiário, à multa de 30% do valor atualizado da operação.

Art. 12 - Esta lei será regulamentada no prazo de 120 dias contados da sua publicação.

Art. 13 - Esta lei entre em vigor na data da sua publicação.

Art. 14 - Revogam-se as disposições em contrário.

### JUSTIFICAÇÃO

Renovo, na justificação deste projeto, argumentos já expedidos em proposições idênticas que ofereci ao Senado da República. Insito no assunto, mormente agora no alvorecer da Nova República, porque considero que a estrutura do Governo não pode mais eximir-se da realidade do problema cultural no Brasil, um tema que está em permanente debate na sociedade brasileira, congregando todos os segmentos da inteligência nacional e representa uma das mais veementes aspirações do povo brasileiro.

O presente projeto representa sobretudo, uma contribuição e um esforço do Poder Público de integrar-se com a iniciativa privada, no contexto de nosso desenvolvimento econômico e social, na promoção da cultura, oferecendo um instrumento que permita aos empresários e aos contribuintes em geral, uma efetiva e prática participação na evolução cultural brasileira, eliminando o desnível existente entre o desenvolvimento puramente econômico e o desenvolvimento cultural.

Ao propor, essencialmente, através deste projeto, que seja permitido às empresas deduzirem até 20% (vinte por cento) do imposto de renda devido para aplicação nas atividades culturais discriminadas no art. 5º, coloca-se apenas, ao seu alcance, a possibilidade de, intervindo no processo, acelerarem o crescimento cultural do país e o estabelecimento de estruturas mais sólidas e permanentes para esse crescimento.

Por outro lado, referindo-se aos seus aspectos práticos e objetivos, o projeto representa uma reciclagem de recursos da qual o Governo se beneficiará através de outros impostos a serem arrecadados da criação de novos empregos, da expansão industrial e revitalização de uma área empresarial que sobrevive precariamente - a dos produtores de bens culturais. E, com toda certeza, significará para o futuro Ministério da Cultura, poderoso reforço de meios, os quais, aplicados no setor cultural, irão sem dúvida reduzir a pressão de demanda de recursos em cima de uma área do Governo notoriamente desprovida dos recursos financeiros para atender a todas as necessidades do desenvolvimento cultural do país, como é também, na mesma área, o caso dos Estados e Municípios.

Procurei, no projeto, simplificar e reduzir ao mínimo indispensável o controle e a interferência burocrática, de modo a incentivar a livre iniciativa e tornar mais atraente para os empresários e contribuintes a opção pelo investimento cultural.

Outro importante aspecto do projeto é o incentivo ao renascimento dos suplementos jornalísticos de informação cultural, que total ou quase totalmente desaparecem no País, bem como a criação de programas de divulgação e informação cultural no Rádio e na Televisão das redes comerciais. Atualmente esses programas existem apenas na rede oficial e sem muitos recursos. Justifica-se ainda plenamente, pos si só, o dispositivo que permite aos bancos utilizarem o incentivo para formação de uma carteira de financiamento cultural, o que pode ser o primeiro passo para a criação de um Banco de Fomento Cultural, dedicado exclusivamente à indústria de bens culturais, como já existe na França, Espanha e outros países europeus.

José Sarney

Sala das Sessões, 14 de março de 1985.

#### PROJETO MINC

Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto sobre a renda, atribuídos à aplicação de caráter cultural ou artístico.

Art. 1º - As quantias efetivamente despendidas pelas pessoas físicas ou jurídicas em aplicações de interesse cultural ou artístico, enumeradas nesta Lei, terão o seguinte tratamento nas suas declarações de rendimentos:

I - poderão ser abatidas pelas pessoas físicas até o limite máximo de 20% (vinte por cento) da renda bruta;

II - poderão ser excluídas do lucro líquido do exercício, na determinação do lucro real das pessoas jurídicas, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do valor efetivamente aplicado em cada período-base.

Parágrafo 1º - O valor do abatimento do inciso I está sujeito ao limite de que trata o art. 9º da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964.

Parágrafo 2º - Para efeito deste artigo, considera-se aplicação todo investimento no qual a pessoa física ou jurídica venha a participar dos resultados financeiros do evento que vise promover.

Art. 2º - O dispêndio de quantias em aplicações de interesse cultural a que se refere o artigo anterior, será feito, pelo contribuinte, através de depósito em conta administrada pelo Ministério da Cultura, nos bancos por este credenciado especificando-se a natureza da contribuição, bem como a pessoa física ou jurídica beneficiária.

Parágrafo Único - As aplicações referidas no artigo 1º não efetuadas em moeda, serão objeto de avaliação na forma que estabelecer a regulamentação da presente Lei.

Art. 3º - Para o fim desta Lei, consideram-se de caráter cultural ou artístico as aplicações que se destinem a:

I - construção, equipamento, formação de acervo, doação de obras e manutenção de Museus ou Casas Históricas;

II - construção, equipamento, manutenção e doação de obras para as bibliotecas de uso público;

III - produção, edição, reedição ou restauração de livros de interesse cultural ou artístico, de suplementos literários ou culturais e de programas regulares de cunho cultural em rádio e televisão;

IV - produção de artes cênicas, cinematográficas, visuais, musicais, literárias e de cultura popular, bem como a produção de instrumentos e materiais específicos para o exercício dessas atividades;

V - restauração, preservação e conservação de logradouros ou bens patrimoniais móveis e imóveis de interesse cultural;

VI - ereção ou recuperação de Monumentos de interesse cultural;

VII - concessão de prêmios a intérpretes e autores nos campos das artes referidas no inciso IV;

VIII - pesquisas e estudos antropológicos, históricos, arqueológicos, sociológicos, políticos, artísticos, científicos, tecnológicos, econômicos e bibliográficos;

IX - formação de recursos humanos para o exercício de atividades culturais e para a administração de entidades dedicadas à cultura;

X - subscrição de ações ou quotas de sociedade cujas atividades predominantes objetivem a produção, exibição ou distribuição das artes referidas no inciso IV;

XI - construção, reforma e equipamento de casas de exibição, teatros, galerias e outras obras de infraestrutura para atividades culturais.

Art. 4º - As ações e cotas adquiridas nos termos do inciso X do artigo 3º permanecerão inalienáveis, impenhoráveis e não poderão ser utilizadas para fins de caução, ou qualquer outra forma de garantia, pelo prazo de 3 (três) anos.

Parágrafo Único - As restrições deste artigo alcançam, inclusive, o compromisso de compra e venda, a cessão de direitos a sua aquisição e qualquer outro contrato que implique em sua alienação ou gravame mesmo que futuros.

Art. 5º - Caberá ao Ministério da Cultura, através da Secretaria-Geral, a gestão da conta referida no artigo 2º.

Art. 6º - Esta lei será regulamentada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contando da sua publicação.

Art. 7º - A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação.

## PROJETO JUNHO 1986

## PROJETO DE LEI

Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º - O contribuinte do imposto de renda poderá abater da renda bruta, ou deduzir como despesas operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura, na forma desta Lei.

Parágrafo 1º - Observado o limite máximo de 10% (dez por cento) da renda bruta, a pessoa física poderá abater:

I - Até 100% (cem por cento) do valor da coação;

II - até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio;

III - até 50% (cinquenta por cento) do valor do investi- mento.

Parágrafo 2º - O abatimento previsto no parágrafo 1º não está sujeito ao limite de 50% (cinquenta por cento) da renda bruta previsto na legislação do imposto de renda.

Parágrafo 3º - A pessoa jurídica poderá deduzir do imposto de renda devido o valor equivalente à aplicação da alíquota cabível a do imposto de renda, tendo como base de cálculo:

I - até 100% (cem por cento) do valor das doações;

II - até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio;

III - até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento.

Parágrafo 4º - Na hipótese do parágrafo anterior, observado o limite máximo de 2% (dois por cento) do imposto devido, as deduções previstas não estão sujeitas a outros limites estabelecidos na legislação do imposto de renda.

Parágrafo 5º - Os benefícios previstos nesta Lei não excluem ou reduzem outros benefícios ou abatimentos e deduções em vigor, de maneira especial as doações a entidades de utilidade pública feitas por pessoas físicas ou jurídicas.

Parágrafo 6º - Observado o limite de 50% (cinquenta por cento) de dedutibilidade do imposto devido pela pessoa jurídica, aquela que não se utilizar, no decorrer de seu período-base, dos benefícios concedidos por esta Lei, poderá optar pela dedução de até 5% (cinco por cento) do imposto devido para destinação do fundo de Promoção Cultural, gerido pelo Ministério da Cultura.

Art. 2º - Para os objetivos da presente Lei, no concernente a doações e patrocínio, consideram-se atividades culturais, sujeitas a regulamentação e critérios do Ministério da Cultura:

I - incentivar a formação artística e cultural mediante concessão de bolsas de estudo, de pesquisa, e de trabalho, no Brasil ou no exterior a autores, artistas e técnicos brasileiros, ou estrangeiros residentes no Brasil;

II - conceder prêmios a autores, artistas, técnicos de arte, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas, em concursos e festivais realizados no Brasil;

III - doar bens móveis ou imóveis, obras de arte ou de valor cultural a museus, bibliotecas, arquivos e outras entidades de acesso público, de caráter cultural, cadastradas no Ministério da Cultura;

IV - doar em espécie às mesmas entidades;

V - editar obras relativas às ciências humanas, às letras, às artes e outras de cunho cultural;

VI - produzir discos, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográfica de caráter cultural;

VII - patrocinar exposições, festivais de artes e atividades congêneres;

VIII - restaurar, preservar e conservar prédios, monumentos, logradouros, sítios ou áreas tombadas pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal;

IX - restaurar obras de arte e bens móveis de reconhecido valor cultural, desde que acessíveis ao público;

X - erigir monumentos, em consonância com os Poderes Públicos, que visem preservar a memória histórica e cultural do País, com prévia autorização do Ministério da Cultura;

XI - construir, organizar, manter ou formar museus, arquivos ou bibliotecas de acesso público;

XII - construir, restaurar, reparar ou equipar salas e outros ambientes destinados a atividades artísticas e culturais em geral, desde que de propriedade de entidades sem fins lucrativos;

XIII - fornecer recursos para o Fundo de Promoção Cultural do Ministério da Cultura, para fundações culturais, ou para instalação e manutenção de cursos de caráter cultural ou artístico, destinados ao aperfeiçoamento, especialização ou formação de pessoal em estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos;

XIV - incentivar a pesquisa no campo das artes e da cultura;

XV - preservar o folclore e as tradições populares nacionais bem como patrocinar os espetáculos folclóricos sem fins lucrativos;

XVI - criar, restaurar ou manter jardins botânicos, parques, zoológicos e sítios ecológicos de relevância cultural;

XVII - distribuir gratuitamente ingressos, adquiridos para esse fim, de espetáculos artísticos ou culturais;



XVIII - doar livros adquiridos no mercado nacional a bibliotecas de acesso público;

XIX - doar arquivos, bibliotecas e outras coleções particulares que tenham significado especial em seu conjunto, a entidades culturais de acesso público;

XX - fornecer, gratuitamente, passagens para transporte de artistas, pesquisadores ou conferencistas, brasileiros ou residentes no Brasil, quando em missão de caráter cultural no País ou no exterior, assim reconhecida pelo Ministério da Cultura;

XXI - custear despesas com transporte e seguro de objetos de valor cultural destinados a exposição ao público no País;

XXII - outras atividades assim consideradas pelo Ministério da Cultura.

Art. 3º - Para fins desta Lei considera-se doação a transerência definitiva de bens ou numerário, sem proveito pecuniário para o doador.

Parágrafo 1º - O doador terá direito aos favores fiscais previstos nesta Lei se expressamente declarar, no instrumento de doação a ser inscrito no Registro de Títulos e Documentos, que a mesma se faz sob as condições de irreversibilidade do ato e inalienabilidade e impenhorabilidade do objeto doado.

Parágrafo 2º - O Ministério da Cultura ou o Ministério da Fazenda poderá determinar a realização de perícia para apurar a autenticidade e o valor do bem doado, cuja despesas correrá por conta do doador.

Parágrafo 3º - Quando a perícia avaliar o bem doado por valor menor ao atribuído pelo doador, para efeitos fiscais, prevalecerá o valor atribuído pela perícia.

Parágrafo 4º - Os donatários de bens ou valores, na forma prevista nesta Lei, ficando isentos da incidência do imposto de renda sobre a receita não operacional obtida em razão da doação.

Art. 4º - Para os fins desta Lei, consideram-se investimentos a aplicação de bens ou numerários com proveito pecuniário ou patrimonial direto para o investidor, abrangendo as seguintes atividades:

I - compra ou subscrição de ações nominativas preferenciais sem direito a voto,, ou quotas de sociedades limitadas de empresas livres, ou editoriais que apliquem, pelo menos, 30% (trinta por cento) dos seus títulos de autores nacionais, devidamente cadastrados no Ministério da Cultura;

II - participação em títulos patrimoniais de associações, ou em ações nominativas preferenciais sem direito a voto, quotas do capital social ou de participantes de sociedades que tenham por finalidade: produções cinematográficas, musicais, de artes cênicas, comercialização de produtos culturais e outras atividades empresariais de interesse cultural.

Parágrafo 1º - As participações de que trata este artigo dar-se-ão, sempre, em pessoas jurídicas que tenham sede no País e estejam, direta ou indiretamente, sob controle de pessoas naturais residentes no Brasil.

Parágrafo 2º - As ações ou quotas adquiridas nos termos desta Lei ficarão inalienáveis e impenhoráveis, não podendo ser utilizadas para fins de caução, ou qualquer outra forma de garantia, pelo prazo de cinco anos. As restrições deste parágrafo compreendem, também, o compromisso de compra e venda, cessão de direito à sua aquisição e qualquer outro contrato que tenha por objetivo o bem e implique a sua alienação ou gravame, mesmo que futuro.

Parágrafo 3º - As quotas de participantes são estranhas ao capital social e:

a) conferem a seus titulares o direito de participar do lucro líquido da sociedade nas condições estipuladas no estatuto ou contrato social;

b) poderão ser resgatadas, nas condições previstas no estatuto ou contrato social, com os recursos de provisão formada com parcela do lucro líquido anual;

c) não conferem aos titulares direito de sócio ou acionista, salvo o de fiscalizar, nos termos da Lei, os atos dos administradores da sociedade;

Parágrafo 4º - O capital contribuído por seus subscritos é inexigível mas, em caso de liquidação da sociedade, será reembolsado aos titulares antes das ações ou quotas do capital social.

Art. 5º - Para os efeitos desta Lei considera-se patrocínio a promoção de atividades culturais, sem proveito pecuniário ou patrimonial direto para o patrocinador.

Art. 6º - As instituições financeiras, com os benefícios que obtiverem com base nesta Lei, poderão constituir carteira especial destinada a financiar, apenas com a cobertura dos custos operacionais, as atividades culturais mencionadas no artigo 4º.

Art. 7º - As pessoas jurídicas beneficiadas pelos incentivos da presente Lei deverão comunicar, para fins de registro, aos Ministérios da Cultura e da Fazenda, os aportes recebidos e enviar comprovante de sua devida aplicação.

Parágrafo 1º - Os Ministérios da Cultura e da Fazenda poderão celebrar convênios com órgãos públicos estaduais ou municipais delegando-lhes as atividades mencionadas neste artigo, desde que as entidades e empresas beneficiadas não recebam, como doações, patrocínios ou investimentos, quantia superior a 2.000 (duas mil) OTN's de cada contribuinte.

Parágrafo 2º - As operações superiores a 2.000 (duas mil) OTN's deverão ser previamente comunicadas ao Ministério da Fazenda pelo doador, patrocinador ou investidor para fins de cadastramento o posterior fiscalização. A pedido da Secretaria da Receita Federal, o Ministério da Cultura certificará se houve a realização da atividade incentivada.

Art. 8º - Em nenhuma hipótese, a doação, o patrocínio e o investimento poderão ser feitos pelo contribuinte a pessoa a ele vinculada.

Parágrafo Único - Considera-se pessoa vinculada ao contribuinte:

- a) a pessoa jurídica da qual o contribuinte seja titular, administrador, acionista ou sócia à data da operação, ou nos doze meses anteriores;
- b) o cônjuge, os parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e os dependentes do contribuinte ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao contribuinte nos termos da alínea anterior;
- c) o sócio, mesmo quando outra pessoa jurídica.

Art. 9º - Se, no ano-base, o montante dos incentivos referentes a doação, patrocínio ou investimento, for superior ao permitido, é facultado ao contribuinte diferir o excedente para até os cinco anos seguintes, sempre obedecidos os limites fixados no artigo 1º e seus parágrafos.

Art. 10 - As infrações aos dispositivos desta lei, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, sujeitarão o contribuinte à cobrança do imposto sobre a renda não recolhido em cada exercício acrescido das penalidades previstas na legislação do imposto de renda, além da perda do direito de acesso, após a condenação aos benefícios fiscais aqui instituídos, e sujeitando o beneficiário à multa de 30% (trinta por cento) do valor da operação, assegurado o direito de regresso contra os responsáveis pela fraude.

Art. 11 - No prazo de 120 (cento e vinte) dias o Poder Executivo baixará decreto regulamentando a presente Lei.

Art. 12 - Esta Lei produzirá seus efeitos no exercício financeiro de 1987, sendo aplicável às doações, patrocínios e investimentos realizados a partir da data de sua publicação.

Art. 13 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14 - Revogam-se as disposições em contrário.

**LEI Nº 7.505, DE 02 DE JULHO DE 1986.**  
**DISPÕE SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS NA ÁREA DO IMPOSTO DE RENDA**  
**CONCEDIDOS A OPERAÇÕES DE CARÁTER CULTURAL OU ARTÍSTICO.**

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA.** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Artigo 1º** - O contribuinte do imposto de renda poderá abater da renda bruta, ou deduzir como despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura, na forma desta Lei.

**Parágrafo 1º** - Observado o limite máximo de 10% (dez por cento) da renda bruta, a pessoa física poderá abater:

- I** - até 100% (cem por cento) do valor da doação;
- II** - até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio;
- III** - até 50% (cinquenta por cento) do valor investido.

**Parágrafo 2º** - O

abatimento previsto no **Parágrafo 1º** deste artigo não está sujeito ao limite de 50% (cinquenta por cento) da renda bruta previsto na legislação do imposto de renda.

**Parágrafo 3º** - A pessoa jurídica poderá deduzir do imposto devido, o valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do imposto de renda, tendo como base de cálculo:

- I** - até 100% (cem por cento) do valor das doações;
- II** - até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio;
- III** - até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento.

**Parágrafo 4º** - Na hipótese do parágrafo anterior, observado o limite máximo de 2% (dois por cento) do imposto devido, as deduções previstas não estão sujeitas a outros limites estabelecidos na legislação do imposto de renda.

**Parágrafo 5º** - Os benefícios previstos nesta Lei não excluem ou reduzem outros benefícios ou abatimentos e deduções em vigor, de maneira especial as doações a entidades de utilidade pública feitas por pessoas físicas ou jurídicas.

**Parágrafo 6º** - Observado o limite de 50% (cinquenta por cento) de dedutibilidade do imposto devido pela pessoa jurídica, aquela que não se utilizar, no decorrer do seu período-base, dos benefícios concedidos por esta Lei, poderá

optar pela dedução de até 5%(cinco por cento) do imposto devido para destinação ao Fundo de Promoção Cultural, gerido pelo ministério da Cultura.

**Artigo 2º** - Para os objetivos da presente Lei, no concernente a doações e patrocínios, consideram-se atividades culturais, sujeitas a regulamentação e critérios do Ministério da Cultura:

I - incentivar a formação artística e cultural mediante concessão de bolsas de estudos, de pesquisa, e de trabalho, no Brasil ou no exterior a autores, artistas e técnicos brasileiros, ou estrangeiros residentes no Brasil;

II - conceder prêmios a autores, artistas, técnicos de arte, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas, em concursos e festivais realizados no Brasil;

III - doar bens móveis ou imóveis, obras de arte ou de valor cultural a museus, bibliotecas, arquivos, e outras entidades de acesso público, de caráter cultural, cadastradas no Ministério da Cultura;

IV - doar em espécies às mesmas entidades;

V - editar obras relativas às ciências humanas, às letras, às artes e outras de cunho cultural;

VI - produzir discos, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fono-videográficas de caráter cultural;

VII - patrocinar exposições, festivais de arte, espetáculos teatrais, de dança, de música, de ópera, de circo e atividades congêneres;

VIII - restaurar, preservar e conservar prédios, monumentos, logradouros, sítios ou áreas tombadas pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal;

IX - restaurar obras de arte e bens imóveis de reconhecido valor cultural, desde que acessíveis ao público;

X - erigir monumentos, em consonância com os Poderes Públicos, que visem preservar a memória histórica e cultural do País, com prévia autorização do Ministério da Cultura;

XI - construir, organizar, equipar, manter ou formar museus, arquivos ou bibliotecas de acesso público.

XII - construir, restaurar, reparar ou equipar salas e outros ambientes destinados a atividades artísticas e culturais em geral, desde que de propriedade de entidade sem fins lucrativo;

**XIII** - fornecer recursos para o Fundo de Promoção Cultural do Ministério da Cultura, para fundações culturais, ou para instalação e manutenção de cursos de caráter cultural ou artístico, destinados ao aperfeiçoamento especializado ou formação de pessoal em estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos;

**XIV** - incentivar a pesquisa no campo das artes e da cultura;

**XV** - preservar o folclore e as tradições populares nacionais bem como patrocinar os espetáculos folclóricos sem fins lucrativos;

**XVI** - criar, restaurar ou manter jardins botânicos, parques zoológicos e sítios ecológicos de relevância cultural;

**XVII** - distribuir, gratuitamente, ingressos, adquiridos para esse fim, de espetáculos artísticos ou culturais;

**XVIII**- doar livros adquiridos no mercado nacional a bibliotecas de acesso público;

**XIX** - doar arquivos, bibliotecas e outras coleções particulares que tenham significado especial em seu conjunto, a entidades culturais de acesso público;

**XX** - fornecer, gratuitamente, passagens para transporte de artistas, bolsistas, pesquisadores ou conferencistas, brasileiros ou residentes no Brasil, quando em missão de caráter cultural no País ou no exterior, assim reconhecida pelo Ministério da Cultura;

**XXI** - custear despesas com transporte e seguro de objetos de valor cultural destinados a exposição ao público no País;

**XXII** - outras atividades assim consideradas pelo Ministério da Cultura.

**Artigo 3º** - Para fins desta Lei considera-se doação a transferência definitiva de bens ou numerário, sem proveito pecuniário para o doador.

**Parágrafo 1º** - O doador terá direito aos favores fiscais previstos nesta Lei se expressamente declarar, no instrumento de doação a ser inscrito no Registro de Títulos e Documentos, que a mesma se faz sob as condições de irreversibilidade do ato e inalienabilidade e impenhorabilidade do objeto doado.

**Parágrafo 2º** - O Ministério da Cultura ou o Ministério da Fazenda poderá determinar a realização de perícia para apurar a



autenticidade e o valor do bem doado, cuja despesa correrá por conta do doador.

**Parágrafo 3º** - Quando a perícia avaliar o bem doado por valor menor ao atribuído pelo doador, para efeitos fiscais, prevalecerá o valor atribuído pela perícia.

**Parágrafo 4º** - Os donatários de bens ou valores, na forma prevista nesta Lei, ficam isentos da incidência do imposto de renda sobre a receita não operacional obtida em razão da doação.

**Artigo 4º** - Para os efeitos desta Lei, consideram-se investimentos a aplicação de bens ou numerários com proveito pecuniário ou patrimonial direto para o investidor, abrangendo as seguintes atividades:

I - compra ou subscrição de ações nominativas preferenciais sem direito a voto, ou quotas de sociedades limitadas de empresas livres, ou editoriais que publiquem, pelo menos, 30% (trinta por cento) dos seus títulos de autores nacionais, devidamente cadastrados no **Ministério da Cultura**;

II - participação em títulos patrimoniais de associações, ou em ações nominativas preferenciais sem direito a voto, quotas do capital social ou de participantes de sociedades que tenham por finalidade: produções cinematográficas, musicais, de artes cênicas, comercialização de produtos culturais e outras atividades empresariais de interesse cultural.

**Parágrafo 1º** - As participações de que trata este artigo dar-se-ão, sempre, em pessoas jurídicas que tenham sede no País e estejam, direta ou indiretamente, sob controle de pessoas naturais residentes no Brasil.

**Parágrafo 2º** - As ações ou quotas adquiridas nos termos desta Lei ficarão inalienáveis e impenhoráveis, não podendo ser utilizadas para fins de caução, ou qualquer outra forma de garantia, pelo prazo de 5(cinco) anos. As restrições deste parágrafo compreendem, também, o compromisso de compra e venda, a cessão de direito à sua aquisição e qualquer outro contrato que tenha por objetivo o bem e implique a sua alienação ou gravame, mesmo que futuros.

**Parágrafo 3º** - As quotas de participantes são estranhas ao capital social e:

a) - conferem a seus titulares o direito de participar do lucro líquido da sociedade nas condições estipuladas no estatuto ou contrato social;



b) - poderão ser resgatadas, nas condições previstas no estatuto ou contrato social, com os recursos de provisão formada com parcela do lucro líquido anual;

c) - não conferem aos titulares direito de sócio ou acionista, salvo o de fiscalizar, nos termos da lei, os atos dos administradores da sociedade.

**Parágrafo 4º** - O capital contribuído por seus subscritores é inexigível mas, em caso de liquidação da sociedade, será reembolsado aos titulares antes das ações ou quotas do capital social.

**Artigo 5º** - Para os efeitos desta Lei, considera-se a promoção de atividades culturais, sem proveito pecuniário ou patrimonial direto para o patrocinador.

**Artigo 6º** - As instituições financeiras, com os benefícios fiscais que obtiverem com base nesta Lei, poderão constituir carteira especial destinada a financiar, apenas com a cobertura dos custos operacionais, as atividades culturais mencionadas no art. 4º.

**Artigo 7º** - Nenhuma aplicação de benefícios fiscais previstos nesta Lei poderá ser feita através de qualquer tipo de intermediação ou corretagem.

**Artigo 8º** - As pessoas jurídicas beneficiadas pelos incentivos da presente deverão comunicar, para fins de registro, aos **Ministérios da Cultura e da Fazenda**, os aportes recebidos e enviar comprovante de sua devida aplicação.

**Parágrafo 1º** - Os **Ministérios da Cultura e da Fazenda** poderão celebrar convênios com órgãos públicos estaduais ou municipais delegando-lhes as atividades mencionadas neste artigo, desde que as entidades e empresas beneficiadas não recebam, como doações, patrocínios ou investimentos, quantia superior a 2.000 (duas mil) OTN de cada contribuinte.

**Parágrafo 2º** - As operações superiores a 2.000 (duas mil) OTN deverão ser previamente comunicadas ao Ministério da Fazenda pelo doador, patrocinador ou investidor para fins de cadastramento e posterior fiscalização. O **Ministério da Cultura** certificará se houve a realização da atividade incentivada.

**Artigo 9º** - Em nenhuma hipótese, a doação, o patrocínio e o investimento poderão ser feitos pelo contribuinte à pessoa a ele vinculada.

**Parágrafo único** - Considera-se                      pessoa                      vinculada                      ao Contribuinte:

a) - a pessoa jurídica da qual o contribuinte seja titular, administrador, acionista, ou sócio à data da operação, ou nos 12 (doze) meses anteriores;

b) - o cônjuge, os parentes até 3<sup>o</sup> (terceiro) grau, inclusive os afins, e os dependentes do contribuinte ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao contribuinte nos termos da alínea anterior;

c) - o sócio, mesmo quando outra pessoa jurídica.

**Artigo 10<sup>o</sup>** - Se, no ano-base, o montante dos incentivos referentes à doação, patrocínio ou investimento, for superior ao permitido, é facultado ao contribuinte deferir o excedente para até 5 (cinco) anos seguintes, sempre obedecidos os limites fixados no Artigo 1<sup>o</sup> e seus parágrafos.

**Artigo 11<sup>o</sup>** - As infrações aos dispositivos desta Lei, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, sujeitarão o contribuinte à cobrança do imposto sobre a renda não recolhido em cada exercício, acrescido das penalidades previstas na legislação do imposto de renda, além da perda do direito de acesso, após a condenação, aos benefícios fiscais aqui instituídos, e sujeitando o beneficiário à multa de 30% (trinta por cento) do valor da operação, assegurado o direito de regresso

**Artigo 12<sup>o</sup>** - As doações, patrocínios e investimentos de natureza cultural, mencionados nesta Lei serão comunicados ao **Conselho Federal de Cultura**, para que este possa acompanhar e supervisionar as respectivas aplicações, podendo, em caso de desvios ou irregularidades, serem por ele suspensos.

**Parágrafo 1<sup>o</sup>** - O **Conselho Federal de Cultura**, nas hipóteses deste artigo, será auxiliado, (VETADO), pelos **Conselhos Estaduais de Cultura (VETADO)**.

**Parágrafo 2<sup>o</sup>** - (VETADO).

**Artigo 13<sup>o</sup>** - A **Secretaria da Receita Federal**, no exercício das suas atribuições e específicas, fiscalizará a efetiva execução desta Lei, no que se refere à realização das atividades culturais ou à aplicação dos recursos nela comprometidos.

**Artigo 14<sup>o</sup>** - Obter redução do imposto de renda, utilizando-se fraudulentamente de qualquer dos benefícios desta Lei, constitui crime punível com reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) meses e multa.

**Parágrafo 1º** - No caso de pessoa jurídica, respondem pelo crime o acionista controlador e os administradores, que para ele tenham concorrido.

**Parágrafo 2º** - Na mesma pena incorre aquele que, recebendo recursos, bens ou valores, em função desta Lei, deixe de promover, sem justa causa, atividade cultural objeto do incentivo.

**Artigo 15º** - No prazo de 120 (cento e vinte) dias o Poder Executivo baixará decreto regulamentando a presente Lei.

**Artigo 16º** - Esta Lei produzirá seus efeitos no exercício financeiro de 1987, sendo aplicável às doações, patrocínio e investimentos realizados a partir da data de sua publicação.

**Artigo 17º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Artigo 18º** - Revogam-se as disposições em contrário.

*Jose Sarney  
Dilson Domingos Funaro  
João Sayad  
Angelo Oslwaldo de Araújo Santos*

**DECRETO Nº 93.335, DE 03 DE OUTUBRO DE 1986.**

**APROVA O REGULAMENTO DA LEI Nº 7.505, DE 2 DE JULHO DE 1986, QUE DISPÕE SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS NA ÁREA DO IMPOSTO DE RENDA, CONCEDIDOS A OPERAÇÕES DE CARÁTER CULTURAL.**

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição.

**DECRETA:**

**Artigo 1º** - Fica aprovado o Regulamento da Lei nº 7.505, de 2 julho de 1986, que com este baixa, assinado pelos Ministros de Estado da Fazenda e da Cultura.

**Artigo 2º** - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 03 de outubro de 1986; 165º da Independência e 98º da República.

*José Sarney  
Dilson Domingos Funaro  
Celso Furtado*

**REGULAMENTO DA LEI Nº 7.505, DE 2 DE JULHO DE 1986.**

**Artigo 1º** - As pessoas físicas poderão abater da sua renda bruta, apurada na declaração de rendimentos, em cada exercício financeiro, o valor das doações, patrocínios e investimentos, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizados através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, previamente cadastrada no Ministério da Cultura, observados os seguintes percentuais:

- I** - até 100%(cem por cento)do valor da doação;
- II** - até 80%(oitenta por cento)do valor do patrocínio;
- III** - até 50%(cinquenta por cento)do valor do investimento.

**Parágrafo 1º** - O abatimento referido não poderá exceder, em cada exercício financeiro, a 10%(dez por cento) da renda bruta da pessoa física, não estando seu valor sujeito ao limite de 50%(cinquenta por cento)da renda bruta previsto no artigo 69 do Regulamento do Imposto de Renda, aprovado pelo Decreto nº 85.450, de 4 de dezembro de 1980.

**Parágrafo 2º** - Se o montante dos incentivos, referentes a doação,patrocínio e investimento, for superior ao limite admitido no ano-base, é facultado à pessoa física efetuar o abatimento do excedente nos 5(cinco) exercícios financeiros seguintes, respeitados em cada exercício os limites de abatimento aqui fixados.

**Artigo 2º** - As pessoas jurídicas poderão deduzir, como despesa operacional, na apuração do lucro líquido do exercício, em cada período-base de competência, o valor das doações e patrocínios, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizados através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, previamente cadastrada no Ministério da Cultura. Esta dedução não está sujeita à observância do limite a que se refere o artigo 243 do Regulamento do Imposto de Renda, baixado pelo Decreto nº 85.450, de 4 de dezembro de 1980.

**Parágrafo 1º** - Além do registro como despesa operacional no caso de doação ou patrocínio, a pessoa jurídica poderá ainda deduzir do imposto devido o valor equivalente à aplicação da alíquota do imposto de renda a que esteja sujeita, tendo como base de cálculo:

- I - até 100%(cem por cento)do valor da doação;
- II - até 80%(oitenta por cento) do valor do patrocínio;
- III - até 50%(cinquenta por cento)do valor do investimento.

**Parágrafo 2º** - Na hipótese do parágrafo anterior, observado o limite máximo de 2%(dois por cento)do imposto devido no período-base de utilização de incentivo, as deduções previstas não estão sujeitas a outros limites estabelecidos na legislação do imposto de renda de pessoa jurídica.

**Parágrafo 3º** - Observado o limite de 50%(cinquenta por cento) de dedutibilidade do imposto devido pela pessoa jurídica, aquela que não se utilizar, no decorrer do período-base, dos benefícios de que tratam os parágrafos 1º e 2º deste artigo poderá deduzir até 5%(cinco por cento) do imposto devido, para destinar ao Fundo de Promoção Cultural, gerido pelo Ministério da Cultura.

**Parágrafo 4º** - Se, no período-base, o montante dos incentivos, referentes a doação, patrocínio e investimento, for superior ao limite de dedução permitido, a pessoa jurídica poderá deduzir o excedente, do imposto devido, nos 5(cinco)exercícios financeiros seguintes, respeitado, em cada exercício, o limite fixado no **Parágrafo 2º**.

**Parágrafo 5º** - Os recursos referidos no **Parágrafo 3º** somente poderão ser aplicados em atividades incentivadas pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, vedada a sua utilização para a cobertura de despesas administrativas do Ministério da Cultura, ou de órgãos a ele vinculados.

**Artigo 3º** - A pessoa jurídica deverá destacar contabilmente, com subtítulos, por natureza de gastos, o valor das doações ou patrocínios, inclusive despesas e contribuições, que venham ensejar o gozo dos incentivos fiscais.

**Artigo 4º** - Respeitado o disposto no parágrafo 1º do art. 1º e no parágrafo 2º, do art. 2º, deste Regulamento, as pessoas físicas poderão abater da renda bruta e as pessoas jurídicas registrar como despesa operacional as despesas efetuadas com o objetivo de conservar, preservar e restaurar bens de sua propriedade, tombados pela Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - SPHAN, do Ministério da Cultura.

**Parágrafo 1º** - Os benefícios estabelecidos neste artigo equiparam-se às doações, aplicando-se aos mesmos, inclusive, o disposto no parágrafo 1º, do artigo 2º, deste Regulamento.

**Parágrafo 2º** - O gozo dos benefícios fiscais referidos neste artigo está condicionado à prévia aprovação, pela SPHAN, do projeto e respectivo orçamento dos trabalhos e ao posterior certificado das despesas efetivamente realizadas pelo

contribuinte proprietário, e das obras executadas em obediência ao projeto.

**Artigo 5º** - Os investimentos efetuados na forma do artigo 4º da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, deverão ser contabilizados em contas próprias do ativo permanente, nos termos do artigo 179, inciso III, da Lei nº 6.404, de 25 de dezembro de 1976, assegurada a dedução do seu valor na apuração do lucro líquido.

**Artigo 6º** - Para fins deste Regulamento, considera-se:

**I** - doação: a transferência definitiva de bens ou numerário, a favor ou através de pessoas jurídicas de natureza cultural, sem proveito para o doador;

**II** - patrocínio: a realização, pelo contribuinte a favor de pessoas jurídicas de natureza cultural, de despesas com a promoção ou publicidade em atividades culturais, sem proveito pecuniário ou patrimonial direto para o patrocinador;

**III** - investimento: a aplicação de bens ou numerário com proveito pecuniário ou patrimonial para o investidor (art.8º).

**Artigo 7º** - O doador terá direito aos incentivos fiscais previstos neste Regulamento se expressamente declarar, no instrumento de doação, a ser inscrito no Registro de Títulos e Documentos, ou no Registro de Imóveis, na ocasião da doação, que a mesma se faz sob as condições de irreversibilidade do ato e inalienabilidade e impenhorabilidade do objeto doado.

**Parágrafo 1º** - Em casos excepcionais, o Ministro da Cultura, tendo em vista a natureza do bem, poderá autorizar o levantamento das cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade, a fim de não frustrar os objetivos da doação.

**Parágrafo 2º** - O registro será efetuado, obrigatoriamente, na doação do imóvel de qualquer valor e dispensado na doação de bem móvel quando o seu valor não exceder a CRZ\$ 100.000,00 (cem mil cruzados).

**Parágrafo 3º** - O Ministério da Cultura ou o Ministério da Fazenda poderá, a seu exclusivo critério, determinar a realização de perícia para apurar a autenticidade ou o Valor do bem doado.

**Parágrafo 4º** - Se da perícia resultar valor menor que o atribuído pelo doador, para efeitos fiscais prevalecerá o valor fixado pela perícia, ficando as despesas decorrentes por conta do doador.

**Parágrafo 5º** - A pessoa jurídica donatária fica isenta da incidência do imposto de renda sobre a receita não operacional auferida em razão da doação recebida, observado o disposto no artigo 8º da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986.

**Artigo 8º** - Os investimentos incentivados pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, se farão em pessoas jurídicas de natureza cultural, com fins lucrativos, cadastradas no Ministério da Cultura.

**Parágrafo 1º** - O Ministério da Cultura cadastrará as pessoas jurídicas que tenham sede no País, estejam direta ou indiretamente sob controle de pessoas naturais residentes no Brasil e, observadas as normas por ele expedidas, se dediquem:

I - à atividades livrescas ou editoriais, e que estas, publiquem, pelo menos, 30%(trinta por cento) de títulos de autores nacionais;

II - à produção cinematográficas, videográfica, fonográfica, musical, cênica ou de outros produtos culturais;

III - à distribuição ou comercialização de livros e outros produtos culturais;

IV - à fabricação de instrumentos musicais ou de seus acessórios, e de materiais ou equipamentos de uso específico para artes plásticas, fotográficas e cinematográficas, constantes de lista publicada pelo Ministério da Cultura.

**Parágrafo 2º** - São as seguintes as modalidades de investimentos incentivados;

I - aquisição de títulos patrimoniais;

II - aquisição de ações nominativas preferenciais sem direito a voto;

III - aquisição de quotas de capital social;

IV - aquisição de quotas de participante.

**Parágrafo 3º** - Os títulos, as ações e as quotas, adquiridos nos termos deste Regulamento, ficarão inalienáveis e impenhoráveis, não podendo ser utilizados para fins de caução ou qualquer outra forma de garantia pelo prazo de 5(cinco) anos. Essas restrições compreendem, também, o compromisso de compra e venda, a cessão de direitos à sua aquisição e qualquer outro contrato que tenha por objeto referidos títulos, ações e



quotas, e que implique a sua alienação ou gravame, mesmo que futuros.

**Parágrafo 4º** - As quotas de participantes são estranhas ao capital social e:

I - conferem a seus titulares o direito de participar no lucro líquido da sociedade nas condições estipuladas no estatuto ou contrato social;

II - poderão ser resgatadas, nas condições previstas no estatuto ou contrato social com os recursos da provisão formada com parcela do lucro líquido anual;

III - não conferem aos titulares direitos de sócio ou acionista, salvo o de fiscalizar os atos dos administradores da sociedade.

**Parágrafo 5º** - O capital contribuído pelo subscritor de quota de participante é inexigível, mas, em caso de liquidação da sociedade, será reembolsado ao titular antes das ações ou quotas de capital social.

**Artigo 9º** - As instituições financeiras, de acordo com normas baixadas pelo Banco Central do Brasil, poderão constituir carteira especial, com os benefícios fiscais que gozarem em razão deste Regulamento, destinada, exclusivamente, a financiar, apenas com a cobertura dos custos operacionais da carteira, os investimentos mencionados no artigo 8º deste Regulamento.

**Artigo 10º** - Compete ao Ministro de Estado da Cultura incluir entre as atividades empresariais constantes do art. 8º, **Parágrafo 1º**, outras que o Ministério venha a considerar de interesse cultural, consultado o Conselho Federal de Cultura.

**Artigo 11º** - Nenhuma aplicação de benefícios fiscais aqui previstos poderá ser feita através de qualquer tipo de intermediação ou corretagem.

**Parágrafo Único** - A elaboração de projetos necessários à realização ou obtenção de doação, patrocínio e investimento, desde que contratados com profissionais ou entidades legalmente habilitados, não configura a intermediação ou corretagem referidas neste artigo.

**Artigo 12º** - A doação, o patrocínio ou investimento não poderão ser efetuados pelo contribuinte a pessoa a ele vinculada.

**Parágrafo 1º** - Considera-se pessoa vinculada ao contribuinte:



I - a pessoa jurídica da qual o contribuinte seja titular, administrador, acionista, ou sócio à data da operação, ou nos 12 (doze) meses anteriores;

II - o cônjuge, os parentes até o 3º (terceiro) grau, inclusive os afins, e os dependentes do contribuinte ou dos titulares, administradores, acionistas, ou sócios de pessoa jurídica vinculada do contribuinte nos termos da alínea anterior.

III - o sócio de entidade, mesmo quando outra pessoa jurídica.

Parágrafo 2º - Não se consideram vinculadas:

I - fundações ou associações cadastradas no Ministério da Cultura, instituídas pelo doador ou patrocinador, desde que não distribuam lucros ou bens, sob nenhum pretexto, aos seus instituidores ou mantenedores, nem remunerem, a qualquer título, seus dirigentes e membros de seus conselhos;

II - a pessoa jurídica de natureza cultural, cadastrada no Ministério da Cultura, desde que a participação societária se tenha originado de investimento decorrente da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, e que o investidor não detenha o venha a deter, pelo novo investimento, mais de 10% do capital social da empresa;

III - as entidades instituídas e administradas pelo poder público, quando o doador ou patrocinador for administrador ou conselheiro das mesmas.

Artigo 13º - Os beneficiários dos incentivos de que trata este Regulamento deverão comunicar, na forma que venha a ser estipulada pelos Ministérios da Cultura e da Fazenda, os aportes financeiros recebidos, bem como efetuar a comprovação de sua aplicação.

Parágrafo 1º - Os Ministérios da Cultura e da Fazenda poderão celebrar convênios com órgãos públicos delegando-lhes competência para receberem a comunicação de que trata este artigo, para fins de registro e fiscalização, desde que as entidades e empresas beneficiadas não recebam, de cada contribuinte, no exercício, como doações, patrocínios ou investimentos, quantias superiores a CZ\$ 212.000,00 (duzentos e doze mil cruzados).

Parágrafo 2º - As operações superiores a CZ\$ 212.000,00 (duzentos e doze mil cruzados) deverão ser previamente comunicadas, pelo doador, patrocinador ou investidor, aos Ministérios da Fazenda e da Cultura, na forma estabelecida pela Secretaria da Receita Federal, para fins de registro e fiscalização. O Ministério da Cultura certificará se houve

a realização da atividade incentivada.

**Artigo 14º** - A entidade beneficiária de doações ou investimentos, efetuados em espécie, deverá aplicar as quantias recebidas em prazo que não ultrapasse o encerramento do exercício financeiro posterior ao do seu recebimento.

**Parágrafo 1º** - Os valores recebidos em decorrência dos benefícios fiscais referidos neste Regulamento serão depositados em conta bancária especial pela entidade beneficiária e por ela registrados em sua contabilidade, em livros próprios, de forma destacada.

**Parágrafo 2º** - O Ministério da Cultura, a pedido da entidade beneficiada com a doação ou o investimento, poderá prorrogar o prazo de aplicação referido neste artigo.

**Parágrafo 3º** - Se, por justa causa, a entidade beneficiária estiver impossibilitada de dar às quantias a destinação cultural devida, ser-lhe-á facultado regularizar a situação incorporando-as ao Fundo de Promoção Cultural.

**Parágrafo 4º** - Caso, dentro do prazo previsto neste artigo, ou da sua prorrogação, não seja dada às quantias a destinação cultural devida ou feita a regularização admitida, a autoridade administrativa que tomar conhecimento do fato comunicá-lo-á ao Ministério Público, para dar iniciativa às providências penais cabíveis.

**Parágrafo 5º** - Ocorrendo perda das quantias em favor da União, como consequência de decisão judicial condenatória (art.91, II, do Código Penal), a autoridade administrativa que os receber destiná-las-á ao Fundo de Promoção Cultural, para aplicação nas finalidades que lhes são próprias.

**Artigo 15º** - Os benefícios fiscais de que trata este Regulamento são aplicáveis em relação às doações, patrocínios e investimentos, realizados a partir de 3 de julho de 1986.

**Parágrafo único** - Excepcionalmente no exercício financeiro de 1987, as pessoas físicas poderão usufruir dos benefícios fiscais em relação às doações, patrocínios e investimentos, realizados até a data fixada para a entrega da declaração de rendimentos.

**Artigo 16º** - As instituições criadas e administradas sob qualquer forma pela União e que executarem programas ou atividades culturais pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, poderão obter recursos derivados deste Regulamento, como doação e patrocínio, que lhes sejam feitos por pessoas físicas ou jurídicas, através do Fundo de Promoção Cultural ou de qualquer

órgão integrante da estrutura do Ministério da Cultura.

**Parágrafo único** - O Ministério da Cultura apreciará em regime de prioridade os pedidos de instituições universitárias, para financiamento, com recursos do Fundo de Promoção Cultural, de atividades incentivadas pela Lei de que trata este Regulamento.

**Artigo 17º** - Quando pagas pelo doador, são dedutíveis como despesas operacionais, somando-se, para fins do benefício fiscal, ao valor das doações:

I - a remuneração a perito que venha, por iniciativa prévia do doador, avaliar os bens doados;

II - os tributos incidentes sobre a doação, inclusive o imposto de transmissão;

III - as despesas relativas a frete ou carreto e seguro do bem doado, desde o local de origem até o local de destino;

IV - as despesas com a embalagem e remoção do bem doado, bem como a sua instalação no local a ele destinado;

V - as despesas cartorárias, relativas ao registro, translados e certidões, das operações de doação;

VI - as despesas com a elaboração de projetos referidos no parágrafo único do artigo 11.

**Artigo 18º** - A comunicação de que trata o artigo 12 da Lei 7.505, de 2 de julho de 1986, será feita pela Secretaria Geral do Ministério da Cultura ao Conselho Federal de Cultura.

**Artigo 19º** - Para efeito do cadastramento a que se refere o art.1º da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, fica instituído o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural - CPC, no âmbito do Ministério da Cultura, que expedirá certificado às entidades, distinguindo-as segundo tenham ou não finalidades lucrativas.

**Artigo 20º** - Somente obterá inscrição no CPC a entidade que faça prova de ter como objeto social prevalente a prática de atividade cultural incentivada pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, e esteja inscrita no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda.

**Artigo 21º** - A não apresentação da declaração de imposto de renda, em cada exercício financeiro, implicará a cassação da

inscrição no CPC da pessoa jurídica, contribuinte do imposto de renda.

**Artigo 22º** - O Ministério da Cultura, por sua iniciativa, do Ministério da Fazenda ou do Conselho Federal de Cultura, poderá suspender provisoriamente a inscrição no CPC durante a apuração de fraudes ou irregularidades, cancelando-a, definitivamente, após a verificação administrativa das mesmas.

**Artigo 23º** - Para os efeitos deste Regulamento e de cadastramento no CPC, equiparam-se às entidades com fins lucrativos as instituições que prevejam, em seu estatuto ou ato constitutivo, a distribuição, por ocasião da dissolução da sociedade, de seus bens patrimoniais entre fundadores, instituidores, mantenedores ou sócios.

**Artigo 24º** - As infrações, pelo contribuinte, aos dispositivos deste Regulamento, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, o sujeitarão à cobrança do imposto não recolhido em cada exercício financeiro, acrescido das penalidades previstas na legislação do imposto de renda, além da perda do direito de acesso, após a condenação, aos benefícios fiscais de que trata este Regulamento.

**Parágrafo 1º** - Mantida a exigência fiscal na esfera administrativa, na forma do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, deverá ser encaminhada comunicação da Secretaria da Receita Federal ao Ministério da Cultura, a fim de que este proceda ao lançamento e à cobrança da multa de 30%(trinta por cento) do valor da operação.

**Parágrafo 2º** - A multa de que trata o parágrafo anterior será paga no prazo de 30 (trinta) dias da ciência ao devedor e reverterá em favor do Fundo de Promoção Cultural.

**Artigo 25º** - A Secretaria da Receita Federal, no Exercício das suas atribuições específicas, fiscalizará a efetiva execução deste Regulamento, no que se refere à realização das atividades culturais ou à aplicação dos recursos nelas comprometidos.

**ANEXO À PORTARIA Nº 292, DE 23 DE JULHO DE 1986.**

**NORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CADASTRO NACIONAL DE PESSOAS JURÍDICAS DE NATUREZA CULTURAL, DO MINISTÉRIO DA CULTURA.**

**Artigo 1º** - O Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural - CPC, instituído pela Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986, fica sob responsabilidade da Secretaria do Ministério da Cultura.

**Artigo 2º** - Para fins de cadastramento, considera-se pessoa jurídica de natureza cultural aquela que tenha como objetivo social prevalente e efetivamente exerce qualquer das atividades culturais constantes dos incisos I a XXI do Artigo 2º e I e II do Artigo 4º da Lei referida no artigo anterior.

**Artigo 3º** - O pedido de inscrição no CPC será formulado em modelo distribuído pelo Ministério da Cultura acompanhado de:

a) contrato ou estatuto social atualizado e registrado no órgão competente;

b) cópia do cartão de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes - CGC, do Ministério da Fazenda e das declarações de Imposto de Renda dos dois últimos exercícios;

c) atestado de que a pessoa jurídica efetivamente exerce ou está capacitada a exercer atividade cultural prevista na Lei supra referida, passado por qualquer das entidades da Unidade da Federação onde tenha a sua sede, a seguir relacionadas:

I - Conselho Estadual de Cultura;

II - Secretaria Estadual ou Municipal de Cultura;

III - Fundação Estadual ou Municipal de Cultura;

IV - Diretoria Regional ou Escritório Técnico da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN/PRÓ-MEMÓRIA).

**Parágrafo 1º** - O pedido de inscrição no CPC por entidade pública ou fundação instituída pelo poder público será instruído com cópia do ato legislativo que haja autorizado sua criação, além dos documentos refetrados neste artigo.

**Parágrafo 2º** - Quando qualquer das entidades referidas nos incisos I a IV deste artigo negar ou indeferir o atestado, a pessoa jurídica interessada poderá recorrer ao Ministério da Cultura, aduzindo, no recurso, elementos que comprovem sua habilitação, para o exercício de atividade cultural passível de incentivo.

**Artigo 4º** - O pedido de inscrição no CPC será apresentado diretamente ou remetido por via postal à Secretaria Geral do Ministério da Cultura ou a qualquer dos órgãos da estrutura deste, a seguir relacionados:

- I - Fundação Nacional de Arte - FUNARTE;
- II - Instituto Nacional de Artes Cênicas - INACEN;
- III - Fundação Nacional-Pró-Memória;
- IV - Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ;
- V - Fundação Casa de Rui Barbosa - FCRB;
- VI - Empresa Brasileira de Filmes - EMBRAFILME;
- VII - Conselho Federal de Cultura - CFC;
- VIII - Conselho Nacional de Cinema - CONCINE;
- IX - Conselho Nacional de Direito Autoral - CNDA;
- X - Instituto Nacional do Livro - INL;
- XI - Biblioteca Nacional;
  
- XII - Diretores Regionais ou Escritórios Técnicos da SHAM/PRÓ-MEMÓRIA.

**Parágrafo único** - Os órgãos mencionados neste artigo remeterão os pedidos de inscrição no CPC à Secretaria Geral do Ministério da Cultura no prazo de 7(sete) dias contados do recebimento.

**Artigo 5º** - O Secretário Geral do Ministério da Cultura poderá delegar a outras instituições públicas, em todo o território nacional, competência para recebimento de pedidos de inscrição no CPC.

**Artigo 6º** - Compete ao Secretário Geral do Ministério da Cultura o deferimento do pedido de inscrição no CPC e a expedição do Certificado de Cadastro, cabendo, do indeferimento, recurso ao Ministro de Estado da Cultura.

**Artigo 7º** - Sem prejuízo das sanções previstas em lei, a Secretaria Geral do Ministério da Cultura poderá cancelar provisoriamente a inscrição no CPC durante apuração de irregularidade ou fraude e definitivamente, após a constatação das mesmas.

**Artigo 8º** - Compete ao Secretário Geral do Ministério da Cultura baixar atos complementares a estas normas, quando necessário à organização e funcionamento do CPC.

**PORTARIA Nº 401, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1986.**

**O MINISTRO DE ESTADO DA CULTURA**, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no disposto no inciso XXII, do artigo 2º da Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986.,

**RESOLVE:**

**I** - É considerada atividade incentivada pela Lei no 7.505, de 02 de julho de 1986, a doação de passagem a artistas, bolsistas, pesquisadores, conferencistas, orquestras, ou conjuntos musicais estrangeiros para o cumprimento de missão ou participação em evento, no território brasileiro, considerados de caráter cultural.

**II** - Compete à Secretaria Geral do Ministério da Cultura a expedição de ato declaratório do caráter cultural da missão ou participação referidas no item I desta Portaria.

**III** - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Celso Furtado*

**DECRETO Nº 93.852, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1986**

**ALTERA O ART. 15 DO REGULAMENTO DA LEI Nº 7.505, DE 2 DE JULHO DE 1986, QUE DISPÕE SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS NA ÁREA DO IMPOSTO DE RENDA, CONCEDIDOS A OPERAÇÕES DE CARÁTER CULTURAL.**

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, usando da atribuição que lhe confere o art.81, item III, da Constituição.

**DRECRETA:**



**Artigo 1º** - O art. 15º do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 93.335, de 3 de outubro de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 15º Os benefícios fiscais de que trata este Regulamento são aplicáveis às doações, patrocínios e investimentos, realizados a partir de 3 de julho de 1986.

**Parágrafo 1º** - Excepcionalmente no exercício de 1987, os benefícios fiscais previstos neste Regulamento são assegurados às pessoas físicas e jurídicas que realizarem doações, patrocínios e investimentos até a data fixada para a entrega da declaração de rendimentos.

**Parágrafo 2º** - A pessoa jurídica que realizar doações ou patrocínios após o encerramento do balanço utilizando-se da excepcionalidade prevista no Parágrafo anterior, deverá, na declaração correspondente ao período-base encerrado em 1986, excluir do lucro líquido o valor da despesa realizada e adicionar esse mesmo valor ao lucro líquido do período-base subsequente."

**Artigo 2º** - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**Artigo 3º** - Revogam-se as disposições em contrário.

*José Sarney  
Dilson Domingos Funaro  
Celso Furtado*

**PORTARIA Nº 444, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1986.**

O MINISTRO DE ESTADO DA CULTURA, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no disposto no inciso XXII, do Artigo 2º, da Lei 7.505, de 02 de julho de 1986.

**RESOLVE:**

I - É considerada atividade incentivada pela Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986, o custeio de despesas relativas à embalagem, transporte e seguro de objetos de valor cultural destinados à exposição ao público, no exterior, com apoio institucional do Ministério da Cultura.

II - Compete à Secretaria Geral do Ministério da Cultura a expedição de ato declaratório do caráter cultural da atividade referida no item I desta Portaria.



III - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Celso Furtado*

**PORTARIA Nº 002, DE 15 DE JANEIRO DE 1987**

O SECRETÁRIO GERAL DO MINISTÉRIO DA CULTURA, no uso de suas atribuições e no exercício da competência que lhe foi delegada pela Portaria nº 292, de 23 de julho de 1986, do Ministro de Estado da Cultura,, tendo em vista as diversas Instruções Normativas que estabelecem regras sobre o disposto no artigo 516 do Regulamento do Imposto de Renda, resolve:

I - É admissível a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural - CPC de empresas individuais, equiparadas, para efeitos fiscais, a sociedades mercantis.

II - Para os fins previstos nesta Portaria, são empresas individuais equiparadas a pessoas jurídicas:

a) as firmas individuais; e

b) as pessoas físicas que, em nome individual, habitual e profissionalmente, atividade econômica de caráter cultural, de natureza civil ou comercial, incentivada pela Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986, com finalidade lucrativa, mediante a venda a terceiros de bens ou serviços.

III - Para efeito da inscrição no CPC, considera-se firma individual a pessoa física que como tal se constitua mediante registro em Junta Comercial e esteja inscrita no Cadastro Geral de Contribuinte - CGC, do Ministério da Fazenda.

IV - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Joaquim Itapary Filho*

**PORTARIA Nº - 126, DE 29 DE JANEIRO DE 1987.**

O MINISTRO DE ESTADO DA CULTURA, no uso de suas atribuições legais, e considerando:

- Que ao contribuinte do imposto sobre a renda é facultado destinar recursos às áreas da cultura e das artes, através dos mecanismos de incentivo fiscal disposto na Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986 (Lei Sarney);
- Que o incentivo fiscal propiciará o maior acesso dos cidadãos aos eventos e bens culturais e artísticos;
- A importância da identificação, pela sociedade em geral, dos eventos estimulados pela política governamental e gerados a partir das pessoas físicas e empresas contribuintes do imposto sobre a renda, resolve:

I - A pessoa jurídica de natureza cultural que receber patrocínio ou investimento derivados da Lei nº 7.505/86 é obrigada a fazer constar dos produtos ou eventos decorrentes menção explícita de que tais atividades foram beneficiadas com recursos daquela Lei. Dentre os produtos e eventos estão inseridos, para fins desta Portaria:

- Filmes;
- Videocassetes;
- Discos;
- Livros e outras publicações;
- Exposições de bens culturais;
- Concertos, "shows" e espetáculos cênicos;
- Congressos, conferências, festivais, cursos e premiações;
- obras de construção e restauração de bens imóveis, anúncios, peças publicitárias e ingressos.

II - A pessoa jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos que receber doações, é facultado mencionar, na forma que julgar conveniente e a seu critério, que a referida doação decorreu da Lei nº 7.505/86.

III - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Celso Furtado*

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 001, DE 18 DE FEVEREIRO DE 1987.

OS MINISTROS DE ESTADO DA CULTURA e DA FAZENDA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no Parágrafo 2º do Artigo 3º da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986.

**RESOLVEM:**

I - Para efeito da perícia a que se refere o Parágrafo 2º do artigo 3º da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, o preço obtido em leilões não será considerado na apuração do valor de bens doados a entidades de natureza cultural.

II - O disposto no item precedente não se aplica no caso de leilões determinados por autoridade judiciária.

*Celso Furtado*  
*Dilson Funaro*

**PORTARIA Nº 181, DE 06 DE MARÇO DE 1987.**

O MINISTRO DE ESTADO DA CULTURA, usando de sua competência e tendo em vista o disposto nos incisos XVI e XXII, do Artigo 2º da Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986, resolve:

I - São considerados sítios ecológicos de relevância cultural, as seguintes categorias de unidades de conservação, de acesso ao público, como tais declaradas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

- a) Estações Ecológicas
- b) Reservas Ecológicas
- c) Áreas de proteção Ambiental, especialmente suas zonas de vida silvestre e os corredores ecológicos
- d) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais
- e) Reservas Biológicas
- f) Florestas Nacionais e Municipais
- g) Monumentos Naturais
- h) Jardins Botânicos
- i) Jardins Zoológicos
- j) Hortos Florestais

II - O contribuinte do imposto de renda terá direito aos benefícios da Lei nº 7.505/86, em razão da prática dos seguintes atos, em favor das referidas unidades de conservação:

1. Doações em espécie para manutenção de unidades de conservação;
2. Doação de exemplares da fauna ou flora para incorporação de acervos;

3. Doação de bens para uso nas unidades de conservação;
4. Doações ou patrocínios para pesquisas;
5. Patrocínio de campanhas de conscientização ou mobilização da sociedade para a preservação de sítios ecológicos de valor cultural.

*Celso Furtado*

**INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 50, DE 15 DE ABRIL DE 1987.**

**DISPÕE SOBRE OS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PARA GOZO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS ÀS OPERAÇÕES DE CARÁTER CULTURAL OU ARTÍSTICO INSTITUÍDOS PELA LEI Nº 7.505/86.**

O SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL, no uso das suas atribuições e tendo em vista as disposições do Regulamento da Lei nº 7.505/86, aprovado com o Decreto nº 93.335, de 3 de outubro de 1986, resolve baixar as instruções que seguem:

1. Os incentivos fiscais de que trata o Regulamento da Lei nº 7.505/86, podem ser usufruídos a partir do exercício financeiro de 1987, pelas pessoas físicas e jurídicas que efetuarem doações, patrocínios e investimentos, definidos na forma da legislação vigente, a favor ou através de pessoa jurídica de natureza cultural que, na época da aplicação, esteja devidamente registrada no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídicas de Natureza Cultural - CPC, do Ministério da Cultura - MINC

2. No período-base de 1986, serão computadas as doações, patrocínios e investimentos realizados a partir de 3 de julho de 1986.

**PESSOAS FÍSICAS**

3. A pessoa física determinará o valor do benefício fiscal a partir do somatório dos seguintes valores, efetivamente pagos no ano-base.

- 100%(Cem por cento) das doações;
- 80%(oitenta por cento) dos patrocínios; e
- 50%(cincoenta por cento) dos investimentos.

3.1 - O somatório poderá ser abatido da renda bruta, apurada na declaração de rendimentos, limitado esse abatimento, em cada exercício, unicamente, a 10%(dez por cento) do valor da renda bruta.

3.2 - A parcela do somatório que ultrapassar o limite indicado no subitem anterior constituirá excesso que poderá ser abatido, nas mesmas condições, da renda bruta apurada nas declarações de rendimentos a serem apresentadas pelo doador, patrocinador ou investidor nos 5(cinco) anos imediatamente posteriores.

3.3 - Findo o prazo referido no subitem anterior, o saldo, eventualmente não abatido, não mais poderá ser pleiteado nas declarações posteriores, nem ensejará restituição ao contribuinte.

4. Excepcionalmente, no exercício financeiro de 1987, as pessoas físicas poderão computar as doações, patrocínios e investimentos efetuados até a data prevista para a entrega da declaração de rendimentos.

#### **PESSOAS JURÍDICAS**

5. A pessoa jurídica que efetue aplicações de natureza cultural, na forma da Lei nº 7.505/86, e que objetive usufruir dos seus benefícios, deverá proceder da forma a seguir:

I - poderá deduzir, como despesa operacional, o montante das doações e patrocínios efetuados em cada período-base de apuração, não estando esta dedução sujeita ao limite de que trata o artigo 243 do Regulamento do Imposto de Renda, aprovado com o Decreto no 85.450, de 04 de dezembro de 1980 (RIR/80);

II - poderá excluir do lucro líquido do exercício, na determinação do lucro real, o montante dos investimentos efetivamente realizados no período-base observadas as disposições do artigo 8º do Regulamento;

III - o valor do investimento excluído na forma indicada em II, retro, será controlado na parte "B" do Livro de Apuração do Lucro Real, sujeitando-se a correção monetária aos mesmos índices aplicados na correção monetária do balanço e será adicionado ao lucro líquido, na determinação do lucro real correspondente ao período-base da baixa do investimento por alienação ou liquidação, bem como por resgate, amortização ou reembolso do valor dos títulos, ações ou quotas ao investidor.

6. Sem prejuízo dos procedimentos de que trata o item anterior, a pessoa jurídica poderá deduzir do imposto devido, como benefício fiscal, na forma do Parágrafo 1º do artigo 2º, do Regulamento, importância calculada mediante a aplicação da alíquota do imposto a que estiver sujeita sobre o somatório composto dos seguintes valores, efetivamente pagos no período-base:

- 100%(cem por cento)das doações;
- 80%(oitenta por cento)dos patrocínios;e
- 50%(cinquenta por cento)dos investimentos.

6.1 - Entende-se como imposto devido, para esse efeito, aquele obtido através da multiplicação do lucro real, apurado no encerramento de cada período-base, pela alíquota cabível do imposto a que esteja sujeita a pessoa jurídica.

6.3 - O excesso, eventualmente apurado em cada período-base, poderá ser compensado, observado o limite mencionado no subitem 6.1, nos 5 (cinco) períodos-base anuais ou 10(dez)períodos-base semestrais imediatamente posteriores ao da sua apuração. Findo o prazo, o saldo não deduzido não mais poderá ser pleiteado nas declarações posteriores, nem será restituído à pessoa jurídica.

6.4 - O excesso apurado em cada período-base será controlado em folha individual na parte "B" do Livro de Apuração do Lucro Real.

7. Na determinação do valor da dedução (subitem 6.1),a pessoa jurídica não poderá computar o adicional de imposto de que tratam o artigo 25 da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985 e o artigo 13 do Decreto-Lei 2.287, de 23 de julho de 1986.

8. Na declaração de rendimentos do exercício financeiro de 1987, período-base encerrado em 31 de dezembro de 1986, as pessoas jurídicas poderão computar as doações, patrocínios e investimento que sejam efetuados até a data prevista para a entrega da declaração de rendimentos.

8.1 - O montante das doações e patrocínios realizados a partir de 1º de janeiro de 1987, computado nos termos deste item, será adicionado na determinação do lucro real do período-base seguinte ao gozo do benefício fiscal.

#### **NORMAS GERAIS**

9. O doador, patrocinador ou investidor que efetuar operação que, individualmente, seja superior a CZ\$ 212.000,00 (duzentos e doze mil cruzados), deverá, previamente, comunicar a operação, por escrito, na unidade da SRF do seu domicílio fiscal, informando seu nome ou razão social, endereço, inscrição no CPF ou CGC-MF, bem como a discriminação do tipo de aplicação (doação, patrocínio ou investimento), seu valor, nome, endereço e inscrição no CPC-MINC e CGC-MF da pessoa jurídica beneficiária da aplicação, em cumprimento ao disposto no Parágrafo 2º, do artigo 13 do Regulamento.

9.1 - A comunicação será arquivada na unidade da SRF e ficará à disposição da fiscalização para as verificações posteriores que se fizerem necessárias.

10. A excepcionalidade contida nos itens 4 e 8 desta Instrução Normativa fica condicionada a que a pessoa jurídica de natureza cultural esteja efetivamente cadastrada no CPC-MINC na data prevista para a entrega da declaração de rendimentos do doador, patrocinador ou investidor.

11. Em qualquer hipótese, a pessoa jurídica de natureza cultural deverá emitir comprovante em favor do doador, patrocinador ou investidor, no qual discrimine a natureza da contribuição, sua destinação, bem como o valor efetivamente recebido em dinheiro ou em bens.

11.1 - O comprovante deverá ter o nome, a inscrição no CPC e no CGC-MF, o endereço da emitente e será firmado por pessoa competente para dar a quitação da operação.

11.2 - No caso de doação em bem, o comprovante deverá conter a identificação desse bem, mediante sua descrição no próprio comprovante, ou em relação anexa ao mesmo, bem como informar se houve a avaliação e o CPF/CGC-MF dos responsáveis por essa avaliação.

11.3 - Para utilizar-se dos benefícios fiscais, a doadora deverá:

I - comprovar a propriedade do bem, mediante documentação idônea;

II - considerar como valor do bem doado:

a) tratando-se de pessoa física, o valor de aquisição do bem (corrigido monetariamente até a data da doação, se for imóvel), desde que esse valor não exceda o valor de mercado;

b) tratando-se de pessoa jurídica, o valor contábil do bem, desde que exceda o valor de mercado.

III - em qualquer hipótese, o doador pode optar pelo valor de mercado do bem, que será determinado mediante prévia avaliação, através de laudo idôneo de perito ou empresa especializada, de reconhecida capacidade técnica para aferição do seu valor.



11.4 - O preço obtido em leilão não será considerado na determinação do valor do bem doado, exceto quando o leilão seja determinado por autoridade judiciária.

11.5 - A observância às disposições deste item não impedem que os Ministérios da Fazenda e da Cultura possam requerer nova avaliação dos bens, com base no disposto no Parágrafo 3º do artigo 7º do Regulamento.

12. - A pessoa jurídica responsável pelo evento cultural deverá emitir comprovante a favor do patrocinador, discriminando o evento patrocinado, a data da sua realização e o valor efetivamente patrocinado.

12.1 - Os custos do evento patrocinado poderão ser pagos diretamente pelo patrocinador, em nome da pessoa jurídica cultural por ele responsável, a qual se responsabilizará pela autenticidade dos dispêndios realizados em seu favor, emitindo os comprovantes respectivos.

12.2 - A pessoa jurídica cultural que tenha fins lucrativos deverá computar na determinação dos resultados, em cada período-base de apuração, o montante recebido a título de patrocínio do evento cultural, seja em dinheiro, em bens ou serviços, que tenham sido aplicados ou utilizados no curso do período-base. Os valores recebidos e eventualmente não aplicados ou utilizados serão computados no exercício financeiro relativo ao encerramento do evento cultural patrocinado.

12.2.1 - Tratando-se de patrocínio de obra cultural, o cômputo das parcelas recebidas e não aplicadas ou utilizadas se fará no exercício financeiro da conclusão da obra ou produto cultural.

12.3 - Nos casos em que o patrocínio se destine à produção ou confecção de produtos de natureza cultural (livros, catálogos, revistas, gravuras, medalhas, discos, filmes, etc) para distribuição ou comercialização junto ao público em geral, a pessoa jurídica cultural, responsável por tais produtos, deverá proceder ao controle de estoque dos mesmos, registrando a aquisição, a produção e as baixas ocorridas em razão das distribuições ou comercializações realizadas em cada período-base.

12.4 - A pessoa jurídica cultural deverá possuir controles próprios, nos seus livros contábeis, onde registre de forma destacada os custos e as receitas do evento ou obra patrocinados, bem como manter em seu poder todos os comprovantes e documentos a eles relativos, de forma a permitir a verificação e a autenticidade das informações prestadas.



13. Os lucros, dividendos ou outros interesses distribuídos aos investidores, pela pessoa jurídica de natureza cultural, serão tributados na fonte na forma da legislação do imposto de renda vigente na data do pagamento ou crédito, independente de ter o investidor usufruído dos benefícios da Lei nº 7.505/86.

*Guilherme Quintanilha de Almeida*

**PORTARIA Nº 048, DE 24 DE JUNHO DE 1987.**

**O SECRETÁRIO GERAL DO MINISTÉRIO DA CULTURA, no uso de suas atribuições, resolve:**

**I** - Constituir Comissão Especial de Fiscalização, composta por Martinho de Carvalho, Regina Coeli Lisboa Soares, Flávio Silva e Sergio Castro Sarraceni para, sob a direção do primeiro designado, fiscalizar, no Estado do Rio de Janeiro, as aplicações de recursos decorrentes de doações, patrocínios e investimentos efetuados com base na Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986 (Lei Sarney), regulamentada pelo Decreto nº 93.335, de 03 outubro de 1986.

**II** - A Comissão por este ato constituída exercerá suas atividades em estreita colaboração com a Delegacia da Receita Federal no Rio de Janeiro bem como poderá utilizar pessoal e material de qualquer órgão da administração direta ou indireta do Ministério da Cultura.

**III** - A Comissão Especial de Fiscalização baixará suas normas de atuação e fixará procedimentos adequados ao perfeito desempenho de suas atribuições.

**IV** - Esta Portaria entrará em vigor da data de sua publicação.

*Joaquim Salles de Oliveira Itapary Filho*

**PORTARIA Nº 062, DE 08 DE JULHO DE 1987**

**O SECRETÁRIO GERAL DO MINISTÉRIO DA CULTURA, no uso de suas atribuições e no exercício da competência que lhe foi delegada pela Portaria nº 292, de 23 de julho de 1986, do Ministro de Estado da Cultura, tendo em vista as diversas Instruções**

Normativas que estabelecem regras sobre o disposto no art. 516 do Regulamento do Imposto de Renda, resolve:

I - Alterar a Portaria nº 002, de 15 de janeiro de 1987, conforme segue:

"I - É admissível a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural - CPC de empresas individuais, equiparadas, para efeitos fiscais, a sociedade mercantis.

II - Para os fins previstos nesta Portaria, são empresas individuais equiparadas a pessoas jurídicas:

a) as firmas individuais; e

b) as pessoas físicas que, em nome individual, explorem, habitual e profissionalmente, a atividade econômica de caráter cultural, de natureza civil ou comercial, incentivada pela Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986, com finalidade lucrativa, mediante a venda a terceiros de bens ou serviços.

III - Para efeito da inscrição no CPC, considera-se firma individual a pessoa física que como tal se constitua, mediante o registro em Junta Comercial ou em Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas e esteja inscrita no Cadastro Geral de Contribuintes - CGC, do Ministério da Fazenda.

II - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Joaquim Itapary Filho*

PORTARIA Nº 345, DE 31 DE AGOSTO DE 1987

O MINISTRO DE ESTADO DA CULTURA, no uso de suas atribuições legais, resolve:

I - Os prêmios referidos no inciso II, do Art. 2º, da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, não terão, em qualquer hipótese, denominação que os identifiquem com as pessoas físicas ou jurídicas instituidoras ou concedentes.

II - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em, contrário.

Celso Furtado

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 002, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1987

OS MINISTROS DE ESTADO DA CULTURA E DA FAZENDA, tendo em vista o disposto no Art. 8º da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, combinado com o Art. 13, do Regulamento baixado pelo Decreto nº 93.335, de 3 de outubro de 1986, resolvem:

I - A aplicação dos aportes recebidos por entidades de natureza cultural, provenientes de doações, patrocínios ou investimentos instituídos pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, e que somaram, no exercício, mais de 2.000 OTNs, será comprovada mediante relatório expedido por auditoria independente, legalmente habilitada.

II - As entidades de que trata esta Portaria poderão realizar, à custa de doações, patrocínios ou investimentos que hajam recebido, despesas comprovadamente realizadas coma remuneração de serviços de auditoria independente necessária ao atendimento ao disposto no item anterior.

Celso Furtado

Luiz Carlos Bresser Pereira

DECRETO Nº 95.485, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1987

DA NOVA REDAÇÃO AO ART. 15 DO REGULAMENTO DA LEI Nº 7.505 DE 2 DE JULHO DE 1986, QUE DISPÕEM SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS NA ÁREA DO IMPOSTO DE RENDA, CONCEDIDO À OPERAÇÕES DE CARÁTER CULTURAL.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 81, item III, da Constituição.

DECRETA:

**Artigo 1º** - Artigo 15 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 93.335, de 3 de outubro de 1986, alterado pelo Decreto nº 93.852, de 22 de dezembro de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

**"Artigo 15º** - Os benefícios fiscais previstos neste regulamento são assegurados às pessoas físicas e jurídicas que realizarem doações, patrocínios ou investimentos até a data fixada para a entrega da declaração de rendimentos.

**Parágrafo 1º** - A pessoa jurídica que realizar doações ou patrocínios ou investimentos após o encerramento do balanço, deverá, na declaração correspondente ao período-base encerrado,

excluir do lucro líquido o valor da despesa reaalizada e adicionar esse mesmo valor ao lucro líquido do período-base subsequente".

**Artigo 2º** - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**Artigo 3º** - Revogam-se as disposições em contrário.

*José Sarney  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
Celso Furtado*

**PORTARIA Nº 28, de 09 DE FEVEREIRO DE 1988.**

O MINISTRO DE ESTADO DA CULTURA, usando de sua competência e tendo em vista o disposto no inciso XXII, do Artigo 2º da Lei 7.505, de 02 de julho de 1986, resolve:

I - São considerados passíveis de incentivos fiscais a doação e o patrocínio ao Instituto de Promoção Cultura para promover atividades de divulgação da Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986.

II - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

*Celso Furtado*

**DECRETO Nº 97.165, DE 07 DE DEZEMBRO DE 1988.**

ALTERA O REGULAMENTO DA LEI Nº 7.505, de 2 DE JULHO DE 1986, QUE DISPÕE SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS NA ÁREA DO IMPOSTO DE RENDA, CONCEDIDOS A OPERAÇÕES DE CARÂTER CULTURAL OU ARTÍSTICO, APROVADO PELO DECRETO Nº 93.335, DE 3 DE OUTUBRO DE 1986.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o Artigo 84, inciso IV, da Constituição,

**DECRETA:**

**Artigo 1º** - As disposições abaixo do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 93.335, de 3 de outubro de 1986, passam a vigorar com a seguinte redação:

**"Artigo 7º**

**Parágrafo 2º** - O registro será efetuado, obrigatoriamente, na doação de imóvel de qualquer valor e dispensado na doação de bem móvel quando o seu valor não exceder a 1.000(um mil) OTN.

**Artigo 13º**

**Parágrafo 1º** - Os Ministérios da Cultura e da Fazenda poderão celebrar convênios com órgãos públicos delegando-lhes competência para receberem a comunicação de que trata este Artigo, para fins de registro e fiscalização, desde que as unidades e empresas beneficiadas não recebam, de cada contribuinte, no exercício, como doações, patrocínios ou investimentos, quantias superiores a 2.000 (duas mil) OTNs.

**Parágrafo 2º** - As operações superiores a 2.000 (duas mil) OTNs deverão ser previamente comunicadas, pelo doador, patrocinador ou investidor, aos Ministérios da Fazenda e da Cultura, na forma estabelecida pela Secretaria da Receita Federal, para fins de registro e fiscalização. O Ministério da Cultura certificará se houve a realização da atividade incentivada".

**Artigo 2º** - Este Decreto entra em vigor da data de sua publicação.

**Artigo 3º** - Revogam-se as disposições em contrário.

*José Sarney  
Mailson Ferreira da Nóbrega  
José Aparecido de Oliveira*

## RÉSUMÉ

Ce travail analyse le contexte dans lequel la loi fédérale n° 7.505/86, de 2 juillet 1986 a été promulguée et les conditions de son efficacité. Par la création d'incitation fiscale, cette loi, comme tant d'autres, est un exemple d'intervention de l'Etat et se veut une tentative de la part du Gouvernement d'implanter une politique culturelle. La Loi n° 7.505/86 est propice à une analyse spécifique pour trois raisons. D'abord elle est promulguée au moment où d'autres systèmes d'incitation fiscales sont supprimés ou réduits. Ensuite cette loi est une innovation quant à la destination des ressources qu'elle génère. Jusqu'alors, jamais la culture n'a été bénéficiée d'une semblable initiative. Enfin, la Loi n° 7.505/86 occupe un espace remodelé de contrôle culturel.

Applaudie par les secteurs culturels, pour y rendre possible l'application de ressources, la Loi "Sarney" - comme elle finit par être appelée - surgit en même temps qu'évoluent les mécanismes de contrôle culturel qui, d'une manière ou d'une autre, ont accompagné l'histoire de notre pays. Moins par la lettre de la Loi qu'a la suite des textes qui en régissent l'application et celle des ressources, cette loi non seulement a donné à l'État le pouvoir de superviser diverses activités culturelles comme elle a, de ce fait, compromis, d'une certaine manière, son application. L'efficacité de la Loi "Sarney" alors montre, dès sa promulgation, un paradoxe: d'un côté divers mécanismes de cooptation servent à influencer son respect, d'un autre les règlements

postérieurs en inhibent ou en rendent difficile l'application.

Il n'est donc pas surprenant que la Loi "Sarney" finit par représenter un mode d'intervention de l'État dans la culture. En effet, la proposition culturelle s'est matérialisée sous la forme juridique d'une loi d'incitation fiscale qui se révèle être un instrument de théorie d'extrafiscalité et un exemple classique de norme promotionnelle utilisée par l'État interventionniste. Dans le même instant que s'opère le passage d'un État libéral à un État interventionniste, l'on observe une alteration des instruments juridiques qui forment de système normatif. Cette alteration se traduit par une transition dans l'usage des normes de conduite aux normes d'organisation, et de celles de sanctions à un recours toujours plus fréquent à des normes liées aux rapports moyens-fins. Le droit positif passe alors à une fonction de promotion, et laisse de côté son caractère éminemment répressif. À travers l'incitation fiscale, l'État, au lieu d'imposer une conduite dont la non-obéissance puisse comporter une sanction (négative), cherche à conditionner le comportement humain au moyen d'une stimulation encourageante, matérialisée par l'exclusion, totale ou partielle, du crédit d'impôt.

Avec le développement économique de l'État moderne, l'apparition de sanctions-primaires, et parmi elles l'incitation fiscale, se manifeste comme une réaction de l'État interventionniste, de manière à rendre l'Ordre Juridique plus efficace. De ce point de vue, la question de l'efficacité est celle du succès de la disposition normative - ou réglementaire - succès mesuré par

son applicabilité, inapplicabilité, ou même par l'effet réthorique qu'elle comporte.



Superior Tribunal de Justiça - Biblioteca



STJ00001392